

# LA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE MARINO NEL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

**Giulia Rizzo Minelli**

*Abstract:* In ragione dei sempre più frequenti casi di inquinamento e disastro ambientale causati dalle immissioni di sostanze tossiche nelle acque del mare, riconducibili alle attività di impresa ed alla navigazione, il presente contributo intende esaminare la disciplina penalistica rilevante a livello sovranazionale nel caso di offesa – effettiva o potenziale – dell'ambiente marino.

*Abstract [Eng]:* the article aims to examine the criminal provisions established at a supranational level that could be relevant in the event of a marine waters' offense, actual or potential. The analysis is significant due to the increasingly frequent cases of environmental pollution and disasters caused by the discharge of toxic substances into marine waters by companies and ships.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. La tutela internazionale dell'ambiente marino: un inquadramento preliminare. 2.1. Da una disciplina settoriale alle convenzioni generali sulla tutela del mare. Una disamina dell'evoluzione della normativa a protezione delle risorse marine. 3. Il ricorso al diritto penale internazionale, quale possibile strumento per sanzionare i comportamenti maggiormente incidenti, in termini di disastro, sull'ambiente (anche marino). 4. Il ruolo del diritto comunitario nel contrasto all'inquinamento provocato da navi. 4.1. I più recenti interventi europei volti a tutelare dell'ambiente marino attraverso sanzioni penali. 4.2. Possibili spazi per una riforma europea del sistema penale ambientale: la Proposta di Direttiva 2021/0422/COD. 5. L'affermazione convenzionale del diritto ad un ambiente salubre. 6. Considerazioni conclusive.

## **1. Premessa**

La presa di coscienza circa l'estrema corruttibilità delle risorse naturali, fino ad un recente passato considerate inesauribili, ha progressivamente posto al centro degli interessi globali l'esigenza di tutelarle, atteso che la loro effettiva difesa non può (e non deve) dipendere solo dalla mera capacità di un singolo Stato di implementare un'efficace normativa tutoria a garantirne la salvaguardia e di introdurre specifiche sanzioni in caso di loro aggressione, ma necessita di un intervento proveniente dall'intera comunità internazionale, maggiormente in grado di adottare politiche normative volte tanto a disciplinare la materia con riguardo a determinati settori o a specifiche cause di inquinamento quanto ad enunciare programmi e principi di carattere generale. Ed invero, se l'ambiente è progressivamente divenuto un valore fondamentale della comunità internazionale, la sua salvaguardia – che costituisce interesse di ciascuno Stato, al pari di altre esigenze primarie dell'intera umanità – implica

riconoscere, sul piano oggettivo, la stretta correlazione tra i diversi interessi meritevoli di tutela, i quali confluiscono nell'unico complesso "bene ambiente" e, sul piano soggettivo, il carattere collettivo degli interessi medesimi, che presuppongono il coinvolgimento di una pluralità di Stati ed hanno carattere mondiale. E se ciò vale, genericamente, per ogni risorsa naturale, il problema si accentua con riguardo all'ambiente marino, che incide sul 70% della superficie terrestre e provvede al sostentamento di milioni di persone in termini di nutrimento, energia, lavoro e trasporto<sup>1</sup>.

In questo contesto si inserisce il presente scritto che intende incentrare la propria linea interpretativa sulla tutela penale offerta all'ambiente marino, proponendosi di porre attenzione alla dimensione internazionale ed europea del fenomeno ed ai suoi autori, soffermandosi, altresì, sui sempre più frequenti casi di inquinamento e disastro ambientale causati dalle immissioni di sostanze tossiche nelle acque marine e sulle tecniche di tutela impiegate per proteggerle<sup>2</sup>.

Le sollecitazioni ad analizzare siffatta tematica provengono dalla prassi – alla luce della mutata realtà socioeconomica e del costante incremento dei traffici marittimi –, dal palesarsi di antichi e nuovi fenomeni criminosi – connessi alla attività di impresa da un lato ed alla navigazione dall'altro e che esigono una adeguata regolamentazione –, dall'esponenziale, ma controverso, intervento del legislatore in materia ambientale – chiamato a normare un settore fino ad un recente passato sprovvisto di qualsivoglia tutela – e della giurisprudenza – nazionale, europea ed internazionale – che sempre più spesso è stata invocata per dirimere complesse vicende, concernenti l'ambiente marino, che hanno destato notevole interesse nell'opinione pubblica globale.

## 2. La tutela internazionale dell'ambiente marino: inquadramento preliminare

Se per lungo tempo le acque marine ed oceaniche sono state sottoposte al principio seicentesco della libertà dei mari, il quale limitava essenzialmente i diritti e la giurisdizione delle nazioni su di esse ad una stretta striscia di mare lungo le coste nazionali, lasciando la parte restante libera da qualsivoglia vincolo di proprietà<sup>3</sup>, con conseguente ed indiscriminato sfruttamento delle risorse presenti negli spazi marini di loro giurisdizione<sup>4</sup>, in tempi recenti, segnati dal rapido progredire delle tecnologie e della civiltà industrializzata, la minaccia

1 A. Merialdi, S. Trevisant, *La protezione dell'ambiente marino*, in A. Fodella, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2010, p. 315.

2 Si segnala, e rappresenta uno dei pochi interventi penalistici in materia, il contributo di L. Ramacci, *La tutela dall'inquinamento delle acque marittime e costiere*, in *Riv. trim. Lexambiente*, 2, 2019, p. 2 e ss..

3 Nell'ambito della vasta letteratura a riguardo, si segnalano in questa sede, *ex multis*, G. Cataldi, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990, *passim*; L. Schiano di Pepe, *La questione della nazionalità delle navi dinanzi al Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *Riv. dir. int.*, 2002, pp. 329 e ss.; T. Scovazzi, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, pp. 65 e ss.; R. Garabello, *La Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano, 2004, pp. 151 e ss.; G. Cataldi, *L'Italia e la delimitazione degli spazi marini. Osservazioni sulla prassi recente di estensione della giurisdizione costiera nel Mediterraneo*, in *Riv. dir. int.*, 2004, pp. 321 e ss.; ID, *Mare (dir. int.)*, in S. Casese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, pp. 3587 e ss.; D. Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge, 2009, pp. 21 e ss.; G. Andreone, *La zona ecologica italiana*, in *Dir. maritt.*, 2007, pp. 3 e ss.; G. Andreone, G. Cataldi, *Regards sur les évolutions du droit de la mer en Méditerranée*, in *AFDI*, 2010, pp. 1 e ss.; T. Treves, *Law of the Sea*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, aprile 2011, *passim*; B. Conforti, *In tema di giurisdizione penale per fatti commessi in acque internazionali*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, IV, Napoli, 2014, pp. 2619 e ss..

all'equilibrio ecologico dei mari ha assunto proporzioni e gravità impreviste<sup>5</sup> – che sono andate poi acuendosi con il verificarsi di importanti disastri<sup>6</sup> – ed ha portato all'approvazione di Trattati e Convenzioni internazionali per arginare la “questione ambientale”. La protezione del mare è divenuta, invero, effettivo oggetto di attenzione da parte dei giuristi solo sul finire degli anni '60, in seguito ad alcuni gravissimi casi di inquinamento – tra cui quello della petroliera liberiana *Torrey Canyon*, affondata nel 1967 a largo delle coste della Cornovaglia<sup>7</sup>, della nave *Sea Star*, incendiatasi nel 1972 nel Golfo dell'Oman<sup>8</sup>, della *Amoco Codiz*, distruttasi davanti alle coste bretoni nel 1972<sup>9</sup>, della nave *Urquiola*, incagliatasi a largo della città di A Coruña nel 1976<sup>10</sup> oppure della *Exxon Valdes*, che urtò una scogliera nel Golfo dell'Alaska nel 1989<sup>11</sup> – che hanno scosso l'opinione pubblica internazionale ed i rispettivi Governi, facendo sorgere una coscienza ecologica la quale ha rappresentato, e tuttora rappresenta, il principale motore che muove i governanti a proteggere l'ambiente marino sia convenzionalmente – tramite la stipulazione di accordi internazionali successivamente al verificarsi dei suddetti incidenti – sia mediante comportamenti unilaterali degli Stati, consistenti tanto in interventi legislativi quanto in pronunce giurisprudenziali relative alla salvaguardia dell'ambiente marino<sup>12</sup>.

4 Simili libertà trovano affermazione nelle motivazioni della sentenza resa dalla Corte permanente di arbitrato nel 1928 sul caso *Isola di Palmas*, ove al riconoscimento di competenze esclusive agli Stati negli spazi in cui esercitano poteri giurisdizionali e di governo essa ha corrisposto la necessaria assunzione da parte dei medesimi di specifici obblighi nei confronti degli altri. Con particolare relazione al tema dell'inquinamento transfrontaliero, afferma la sentenza, nessuno Stato ha il diritto di usare gli spazi sottoposti alla sua sovranità, o di permetterne l'uso, in modo da provocare danno ad altri, essendo, invece, permesse condotte di sfruttamento che non arrechino un pregiudizio oppure che siano state autorizzate o anche solo tollerate dagli Stati, pur se suscettibili di alterare l'ecosistema marino. Cfr. Sentenza arbitrale del 4 aprile 1928 (*Stati Uniti c. Paesi Bassi*).

5 In questo senso, G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo, parte prima*, vol. I, Milano, 1987, p. 577.

6 Tale situazione ha persistito fino al XX secolo, fino a quando, cioè, gli Stati non hanno progressivamente accresciuto le proprie pretese sulle risorse dell'alto mare e manifestato l'esigenza di addivenire ad una codificazione che potesse garantirne un uso equilibrato e condiviso, intraprendendo – attraverso le organizzazioni internazionali – varie iniziative in tal senso. Una prima Conferenza venne riunita all'Aia nel 1930, all'esito della quale – però – non si giunse ad alcuna convenzione in ragione delle divergenze riscontrate tra i Paesi partecipanti sul *quantum* di ampiezza da riconoscere al mare territoriale. Ad essa ha fatto seguito il c.d. “proclama Truman” del 1945, atto con il quale gli Stati Uniti rivendicarono il diritto esclusivo di sfruttare le risorse naturali situate al di là del mare territoriale, asserendo che fosse giusto e ragionevole per lo stato costiero – situato quindi nella posizione migliore per adottare misure concernenti l'utilizzazione delle risorse – estendere la propria giurisdizione anche su quelle poste oltre i confini territoriali, restando, tuttavia, impregiudicato il carattere di alto mare delle acque sovrastanti la piattaforma e il diritto alla loro libera navigazione da parte di tutti gli Stati. Così E. DU PONTAVICE, *La pollution des mers par les hydrocarbures*, Parigi, 1968, *passim*.

7 A.J. O'SULLIVAN, A.J. RICHARDSON, *The Torrey Canyon Disaster and Intertidal Marine Life*, in *Nature*, 1967, pp. 241 e ss.; M. SPINEDI, *Problemi di diritto internazionale sollevati dal naufragio della Torrey Canyon*, in *Riv. dir. int.*, 1967, pp. 653 e ss.; E. BROWN WEISS, *Environmental Disasters in International Law*, in *An. Jur. Interam.*, vol. 81, 1986, pp. 141 e ss.; G. HANDL, *International Responsibility for Man-Made Disasters*, in *Am.Soc.Int.Law Proc.*, 1987, vol. 81, p.330; J. PFEIL, *The Torrey Canyon*, in *Oxford Public International Law*, 2006, pp. 2 e ss.; A. BOYLE, J. HARRISON, *Environmental Accidents*, in *Oxford Public International Law*, 2008, pp. 6 e ss.

8 N.M. HOOKE, *Shipping Disasters 1963-1987*, Londra, 1987, *passim*.

9 M.H. MARCHAND, *The Amoco Cadiz oil spill. Distribution and evolution of hydrocarbon concentrations in seawater and marine sediments*, in *Environment International*, vol. 4, n. 5-6, 1980, pp. 421-429.

10 J. ZAMORA TERRES, *Urquiola la verdad de una catástrofe*, Valencia, 1977, *passim*.

11 A. HALLIDAY, *23 years after one of history's worst oil spills, Exxon Valdez 'rests' in Gujarat*, in *Indian Express*, 2 agosto 2012.

In questo contesto, la progressiva codificazione del diritto del mare ha tenuto conto – data l'esigenza di garantire il necessario bilanciamento tra il principio della libertà dei mari e quello della sovranità degli Stati sulle zone marine adiacenti alle sue coste – del fatto che alcune attività, tra cui il trasporto marittimo di idrocarburi o di altre sostanze, l'esplorazione delle acque e dei fondali, lo sfruttamento delle risorse ittiche e gli scarichi da agricoltura intensiva, possono generare danni all'ecosistema marino, determinando, da un lato, la ripartizione della giurisdizione sulle diverse zone di mare fra lo Stato costiero e gli altri Stati, e, dall'altro lato, l'introduzione di una serie di obblighi di tutela ambientale esplicitati in alcune convenzioni internazionali, a loro volta riferite a singole aree geografiche marine oppure a specifiche fonti di inquinamento<sup>13</sup>.

La progressiva attenzione che il diritto internazionale ha rivolto all'ambiente marino si è manifestata prevalentemente sul piano del diritto convenzionale attraverso la creazione di accordi internazionali (c.d. *Multilateral Environmental Agreements*)<sup>14</sup>, caratterizzati dal superamento della visione tradizionale secondo cui l'ambiente marino interessa il diritto internazionale nella esclusiva visuale dei diritti e dei doveri interstatali<sup>15</sup>, ed entro il limite della intangibilità della sfera di *domestic jurisdiction* di ciascuno stato<sup>16</sup>, ed al cui interno sono previsti non solo obblighi per ogni destinatario delle norme<sup>17</sup>, ma anche poteri di prevenzione e repressione dei fenomeni di inquinamento dell'ambiente marino, che va

12 Sul tema, in generale, G. TESAURO, *L'inquinamento marino nel diritto internazionale*, Milano, 1971, *passim*; L.A. TECLAFF, *International Law and the Protection of the Oceans from Pollution*, in *Fordham Law Review*, vol. 40, n. 3, 1972; V. STARACE, F.A. PANZERA, *La protezione internazionale del mare contro l'inquinamento*, Milano, 1979, *passim*; G. CAMARDA, *Ambiente, ambiente marino e danno ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, *passim*; U. LEANZA, *Il sistema regionale per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento*, in *Dir. mar.*, 1986; I. CARACCIOLLO, *La responsabilità internazionale dello Stato per l'inquinamento marino*, in *Dir. mar.*, 1991; G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, vol. 5, 2001, *passim*; S.M. CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Dir. mar.*, 2001; L. SCHIANO DI PEPE, *Inquinamento marino da navi e poteri dello stato costiero Torino*, 2007, *passim*; A. MERIALDI, S. TREVISANT, *La protezione dell'ambiente marino*, cit.; Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge, 2015, *passim*; A. LANCIOTTI, *La tutela del mare*, in R. GIUFFRIDA, F. AMARILLI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, pp. 97 e ss.

13 G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1996, pp. 61 e ss.; A. LANCIOTTI, *La tutela del mare*, cit., p. 163.

14 L'artefice del considerevole numero di normative pattizie internazionali che – unitamente ad importanti iniziative unilaterali di alcuni Stati e ad interventi da parte di organi privati (come le compagnie petrolifere) – hanno contribuito alla formazione di strumenti idonei a scongiurare il pericolo di inquinamento marino, o quantomeno ad arginarne le conseguenze, è l'*Intergovernmental Maritime Organization* (meglio conosciuta come IMO), Agenzia delle Nazioni Unite specializzata in campo marittimo e nata – nella sua veste di organizzazione internazionale – durante la Conferenza tenutasi a Ginevra nel marzo del 1948, il cui ambito di operatività – inizialmente relativamente circoscritto – venne progressivamente ampliato, da ultimo nel 1977, per includervi «l'incoraggiamento all'adozione dei più alti standards nelle materie relative [...] alla prevenzione ed al controllo dell'inquinamento marino da navi; ed alla trattazione dei suddetti problemi di carattere legale».

15 U. VILLANI, *Gli strumenti giuridici internazionali di tutela dell'ambiente*, in *La tutela del paesaggio e la protezione dell'ambiente marino-costiero nell'azione del Consiglio d'Europa*, Napoli, 2001, *passim*.

16 M. FASCIGLIONE, *La protezione penale dell'ambiente marino nel sistema dei Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, in *Rivista sull'ambiente e il territorio*, n. 3, 2006, pp. 47 e ss.

17 In argomento, K. VON MOLTKE, *On Clustering International Environmental Agreements*, in G. WINTER (a cura di), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge, 2006, *passim*; D. FRENCH, *Multilateral Environmental Agreements: Legal Status of the Secretariats*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, pp. 155 e ss.; P. SANDS, J. PELL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012, *passim*.

tutelato «*in quanto tale*», dal momento che in esso «*gli interessi di tutti i cittadini del mondo sono intrecciati inestricabilmente*»<sup>18</sup>.

## 2.1. Da una disciplina settoriale alle convenzioni generali sulla tutela del mare. Una disamina dell'evoluzione della normativa a protezione delle risorse marine

La prima disciplina "settoriale" internazionale volta alla prevenzione dell'inquinamento marino è stata rappresentata dalla *International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil* (c.d. Oilpol) adottata a Londra il 12 maggio 1954, avente precipuamente ad oggetto il divieto di scaricare volontariamente ed in specifiche zone marine (*prohibited zones*) idrocarburi o loro miscele in seguito ad operazioni di lavaggio delle cisterne o di carico e scarico<sup>19</sup>, per la cui sanzione si demanda allo stato di immatricolazione della nave il quale può ricorrere, stando alla previsione convenzionale, anche allo strumento penale<sup>20</sup>.

Grazie, invece, alla *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*, aperta alla firma a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972, ed entrata in vigore nell'agosto del 1975<sup>21</sup>, integrata poi da un successivo Protocollo del 1996<sup>22</sup>, l'ordinamento internazionale<sup>23</sup> ha inteso eliminare, o – quantomeno – ridurre e controllare le immersioni volontarie in mare di rifiuti, definiti dalla Convenzione stessa come quelle sostanze – diverse da quelle prodotte nelle normali operazioni delle navi – «smaltite in mare, in nome dell'espressa volontà di ricomprendere ogni tipo di inquinamento marino causato dalle navi nella disciplina pattizia internazionale». Con la c.d. *London Dumping Convention*, invero, gli Stati contraenti si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie, tanto sul piano individuale che collettivo, per prevenire l'inquinamento marino

18 Per uno sguardo d'insieme si veda C. WEERAMANTRY, *Environmental Law Symposium*, Melbourne, 2002, pp. 503 e ss.; N. A. MARTINEZ GUTIERREZ, *Limitation of Liability*, in AA.VV., *International Maritime Conventions. The relationship between global limitation conventions and particular liability regimes*, Londra -New York, 2011, pp. 210-216; con riferimento al Mar Mediterraneo si veda, recentemente, T. SCOVAZZI, *The Mediterranean guidelines for the determination of environmental liability and compensation: the negotiations for the instrument and the question of damage that can be compensated*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 13, 2009, pp. 183 e ss. Si rimanda anche a U. VIVALDI, *Inquinamento marino e regole internazionali di responsabilità*, Padova, 1996, pp. 29-30; S. M. CARBONE, *Strumenti internazionalistici e privatistici-internazionali relativi al risarcimento dei danni provocati da idrocarburi all'ambiente marino*, in P.A. PILITTU (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, Roma, 2007.

19 Resa esecutiva in Italia con la Legge 23 febbraio 1961, n. 238 ed entrata in vigore, per l'Italia il 25 agosto 1964; le modifiche del 1962 e gli emendamenti del 1969 e 1971 sono stati resi esecutivi rispettivamente con la Legge 14 gennaio 1970, n. 94, Legge 5 giugno 1974, n. 347 e Legge 19 dicembre 1975, n. 875. Tra la cospicua letteratura si richiamano A. FERRONE, *La Convenzione internazionale sull'inquinamento del mare da idrocarburi*, in *Riv. dir. int.*, 1972, pp. 94 e ss.; G. SANTANIELLO, F. LAZZARO, *Gli emendamenti alla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento delle acque marine da idrocarburi*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1975, pp. 202 e ss.; T. TREVES, *L'inquinamento marino: profili di diritto internazionale e comunitario*, in *Studi marittimi*, 1978, pp. 31 e ss.

20 F. ONNIS CUGIA, *Il danno da inquinamento dell'ambiente marino*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, vol. 3, 2021, pp. 1025 e ss.

21 La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la Legge 2 maggio 1983, n. 305 ed è entrata in vigore il 30 maggio 1984.

22 Ratificato con la Legge 13 febbraio 2006, n. 87.

23 Ratificata dall'Italia con la Legge 2 maggio 1983 n. 1983. Su questa Convenzione, A.L.C. DE MESTRAL, *La Convention sur la prevention de la pollution resultant de l'immersion de dechets*, in *The Canadian Yearbook of Int. Law*, 1973, pp. 226 e ss.; U. VILLANI, *Le convenzioni internazionali per la prevenzione dell'inquinamento marino derivante da navi*, in *Studi marittimi*, 1982, p. 81.

da scarico di rifiuti o di altre sostanze – idonee a mettere in pericolo la salute umana, a nuocere alle risorse biologiche ed alla vita umana, a pregiudicare o ad intralciare altri usi legittimi del mare – che vengono distinti in tre gruppi aventi diversi regimi di smaltimento.

Lo scarico del primo gruppo di rifiuti, indicati nell'allegato I<sup>24</sup>, deve essere vietato in modo assoluto dagli Stati; lo scarico dei rifiuti previsti nel secondo gruppo, indicati nell'allegato II<sup>25</sup>, è subordinato ad un preventivo permesso speciale mentre lo scarico di tutti gli altri rifiuti e sostanze tossiche, ricompresi nel terzo gruppo, implica l'ottenimento di un preventivo permesso generale<sup>26</sup>. I suddetti divieti non trovano applicazione qualora lo scarico sia necessario per salvare delle vite umane o la nave, costituendo l'unica soluzione

---

24 Ai sensi dell'Annex I, le sostanze di cui è vietato in ogni caso lo scarico sono le seguenti «1. *Organ halogen compounds and compounds which may form such substances in the marine environment, excluding those which are non-toxic or which are rapidly converted in the sea into substances which are biologically harmless, provided that they do not make edible marine organisms unpalatable.* 2. *Organosilicon compounds and compounds which may form such substances in the marine environment, excluding those which are non-toxic or which are rapidly converted in the sea into substances which are biologically harmless, provided that they do not make edible marine organisms unpalatable.* 3. *Mercury and mercury compounds.* 4. *Cadmium and cadmium compounds.* 5. *Persistent plastic and other persistent synthetic materials which may materially interfere with fishing or navigation, reduce amenities, or interfere with other legitimate uses of the sea.* 6. *Crude oil and hydrocarbons which may be derived from petroleum, and any mixtures containing any of these, taken on board for the purpose of dumping.* 7. *High-, medium- and low-level radioactive wastes or other high-, medium- and low-level radioactive matter to be defined by the International Atomic Energy Agency.* 8. *Acid and alkaline compounds of such composition and in such quantity that they may seriously impair the quality of sea water. The composition and quantity to be taken into consideration shall be determined by the Parties in accordance with the procedure laid down in Article 14 (3) of this Protocol.* 9. *Materials in whatever form (e.g. solids, liquids, semi-liquids, gases, or in a living state) produced for biological and chemical warfare, other than those rapidly rendered harmless by physical, chemical or biological processes in the sea, provided that they do not: (i) make edible marine organisms unpalatable; or (ii) endanger human or animal health».*

25 L'Annex II, indica le seguenti sostanze «1. (i) *arsenic, lead, copper, zinc, beryllium, chromium, nickel, vanadium, selenium, antimony and their compounds;* (ii) *cyanides and fluorides;* (iii) *pesticides and their by-products not covered in Annex I;* (iv) *synthetic organic chemicals, other than those referred to in Annex I, likely to produce harmful effects on marine organisms or to make edible marine organisms unpalatable;* 2. (i) *acid and alkaline compounds the composition and quantity of which have not yet been determined in accordance with the procedure referred to in Annex I A (8);* (ii) *acid and alkaline compounds not covered by Annex I, excluding compounds to be dumped in quantities below thresholds which shall be determined by the Parties in accordance with the procedure laid down in Article 14 (3) of this Protocol.* 3. *Containers, scrap metal and other bulky wastes liable to sink to the sea bottom which may present a serious obstacle to fishing or navigation.* 4. *Substances which, though of a non-toxic nature may become harmful owing to the quantities in which they are dumped, or which are liable to reduce amenities seriously or to endanger human life or marine organisms or to interfere with navigation.* 5. *Radioactive waste or other radioactive matter which will not be included in Annex I. In the issue of permits for the dumping of this matter, the Parties should take full account of the recommendations of the competent international body in this field, at present the International Atomic Energy Agency».*

26 In base all'Annex III, i fattori che devono essere tenuti in considerazione nell'individuare i criteri a cui subordinare il rilascio di permessi per il *dumping*, a cui fa cenno l'art. 7 includono: «A. *Characteristics and composition of the matter:* 1. *Total amount and average compositions of matter dumped (e.g. per year).* 2. *Form (e.g. solid, sludge, liquid or gaseous).* 3. *Properties: physical (e.g. solubility and density), chemical and biochemical (e.g. oxygen demand, nutrients) and biological (e.g. presence of viruses, bacteria, yeasts, parasites).* 4. *Toxicity.* 5. *Persistence: physical, chemical and biological.* 6. *Accumulation and biotransformation in biological materials or sediments.* 7. *Susceptibility to physical, chemical and biochemical changes and interaction in the aquatic environment with other dissolved organic and inorganic materials.* 8. *Probability of production of taints or other changes reducing marketability of resources (fish, shellfish, etc.).* B. *Characteristics of dumping site and method of deposit:* 1. *Location (e.g. coordinates of the dumping area, depth and distance from the coast), location in relation to other areas (e.g. amenity areas, spawning, nursery and fishing areas and*

possibile per evitare un pericolo maggiore, ed è ragionevole presumere che il danno conseguente allo scarico sia minore rispetto a quello che si determinerebbe altrimenti, ovvero nei casi di forza maggiore<sup>27</sup>, oppure nel caso in cui siano rilasciati specifici permessi dalle autorità all'uopo designate da ogni singolo Stato contraente sulla base della valutazione di tutti gli elementi indicati nell'allegato III, i quali attengono principalmente alle caratteristiche ed alla composizione delle sostanze in oggetto nonché al luogo di immersione ed ai sistemi di deposito delle stesse. Tale ultimo aspetto è quello che merita particolare considerazione, in forza del fatto che la competenza di uno Stato contraente ad adottare le misure richieste si estende non solo a tutte le navi (od aerei) registrati nelle sue matricole o battenti la sua bandiera, ma altresì a tutte le navi, anche se straniere, che procedono alla caricaione nel suo territorio o nel suo mare territoriale di materiale destinato ad essere sversato in mare<sup>28</sup>.

A seguito della Conferenza tenutasi a Londra nell'ottobre del 1973, venne stipulata la *International Convention For The Prevention of Pollution from Ships*, modificata poi con il Protocollo del 1978 (c.d. Marpol 1973/78)<sup>29</sup>.

*exploitable resources). 2. Rate of disposal per specific period (e.g. quantity per day, per week, per month). 3. Methods of packaging and containment, if any. 4. Initial dilution achieved by proposed method of release, particulary the speed of the ship. 5. Dispersal characteristics (e.g. effects of currents, tides and wind on horizontal transport and vertical mixing). 6. Water characteristics (e.g. temperature, pH, salinity, stratification, oxygen indices of pollution - dissolved oxygen (DO), chemical oxygen demand (COD), biochemical oxygen demand (BOD), nitrogen present in organic and mineral form, including ammonia, suspended matter, other nutrients and productivity). 7. Bottom characteristics (e.g. topography, geochemical and geological characteristics and biological productivity). 8. Existence and effects of other dumpings which have been made in the dumping area (e.g. heavy metal background reading and organic carbon content). 9. When issuing a permit for dumping, the Contracting Parties shall endeavour to determine whether an adequate scientific basis exists for assessing the consequences of such dumping in the area concerned, in accordance with the foregoing provisions and taking into account seasonal variations. C. General considerations and conditions: 1. Possible effects on amenities (e.g. presence of floating or stranded material, turbidity, objectionable odour, discoloration and foaming). 2. Possible effects on marine life, fish and shellfish culture, fish stocks and fisheries, seaweed harvesting and culture. 3. Possible effects on other uses of the sea (e.g. impairment of water quality for industrial use, underwater corrosion of structures, interference with ship operations from floating materials, interference with fishing or navigation through deposit of waste or solid objects on the sea floor and protection of areas of special importance for scientific or conservation purposes). 4. The practical availability of alternative land-based methods of treatment, disposal or elimination or of treatment to render the matter less harmful for sea dumping».*

27 Ai sensi dell'art. 8 del Protocollo alla Convenzione sul *dumping*, «*The provisions of Articles 4, 5 and 6 shall not apply in case of force majeure due to stress of weather or any other cause when human life or the safety of a ship or aircraft is threatened. Such dumpings shall immediately be reported to the Organization and either through the Organization or directly, to any Party or Parties likely to be affected, together with full details of the circumstances and of the nature and quantities of the wastes or other matter dumped*». In termini generali, P. PILLITU, *Lo stato di necessità nel diritto internazionale*, Perugia, 1981, pp. 141 ss.

28 K. KUMMER, *International Management of Hazardous Wastes - Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford, 1995; L. LA FAYETTE, *The London Convention 1972 - Preparing for the Future*, in *International Journal of Media Culture and Lecterature*, vol. 13, n. 4, 1998, pp. 515 e ss.; O. S. STOKKE, *Beyond Dumping? - The Effectiveness of the London Convention*, in *YICED*, 1998-99, pp. 39 e ss.; A. DANIEL, *Hazardous Wastes, Transboundary Impacts*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

29 La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge 29 settembre 1980, n. 662 ed è entrata in vigore il 2 ottobre 1983, dopo che le condizioni in essa previste (cioè, 12 mesi dopo, la ratifica da parte di almeno 15 stati, che rappresentassero il 50% del tonnellaggio mercantile mondiale) si erano realizzate, a seguito delle ratifiche di Italia e Grecia. Sulla Convenzione Marpol, *ex pluris*, A. GRIFFIN, *MARPOL 73/78 and Vessel Pollution - A Glass Half Full or Half Empty?*, in *Ind. J. Global Legal Stud.*, 1994, pp. 489-513; D.L. VANDER ZWAAG, A. POWERS, *The Protection of the Marine Environment from Land-Based Pollution and Activities - Gauging the Tides of Global and Regional Governance*, in *Ind J Global Legal Stud.*, vol. 23, pp. 423 e ss. Sui rapporti tra

La Convenzione si compone di sei allegati<sup>30</sup>, recanti norme tecniche sulla prevenzione dell'inquinamento provocato da sostanze oleose, nocive, pericolose, acque reflue e rifiuti di bordo, nonché dell'inquinamento atmosferico provocato dalle navi. Cinque di essi sono in vigore: il primo riguarda la prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi e regola i sistemi di scarico<sup>31</sup>; il secondo concerne il trasporto, il carico e lo scarico di sostanze chimiche allo stato liquido trasportate "alla rinfusa", con norme che variano in relazione alla pericolosità inquinante di ciascuna sostanza ed in base a specifici standard e prescrizioni<sup>32</sup>; il terzo annesso si occupa delle modalità dell'imballaggio, dell'etichettatura e della documentazione delle sostanze nocive<sup>33</sup>; il quarto attiene al trattamento delle acque di rifiuto ed agli specifici criteri ed indicazioni, anche in riferimento ai siti<sup>34</sup>, per un eventuale scarico in mare, il quinto, infine, regola la gestione dei rifiuti solidi conseguenti all'esercizio della normale attività di bordo ed alle operazioni di carico e scarico<sup>35</sup>. La Convenzione Marpol non solo vuole «porre

Convenzione Marpol e legge nazionale si rinvia a Cass. pen, sez. un., sent. 24 giugno 1998, in *Foro it.*, vol. 122, n. 4, 1999, p. 223/224-233/234.

30 Nel dettaglio: inquinamento da idrocarburi (allegato I), da sostanze liquide nocive alla rinfusa (allegato II), da sostanze nocive trasportate via mare in forma imballata (allegato III), da acque reflue (allegato IV) e da rifiuti (allegato V). La convenzione è stata modificata dal protocollo del 1997 con l'aggiunta del nuovo allegato VI relativo all'inquinamento atmosferico provocato dalle navi.

31 Esso prevede istituisce inoltre delle "aree speciali" nelle quali è fatto divieto di ogni discarica a causa delle loro particolari condizioni oceanografiche ed ecologiche o in ragione del peculiare carattere del traffico marino che ivi si svolge. Queste aree sono, segnatamente, il Mar Baltico, il Mar Mediterraneo, il Mar Nero, il Mar Rosso ed il Golfo Persico, Mari Europei Nord Occidentali, Golfo degli Aden, Antartide.

32 Le sostanze liquide nocive vengono distinte in quattro categorie: 1) sostanze che se scaricate in mare a seguito delle operazioni di lavaggio delle cisterne o dello scarico della zavorra presentano un grave rischio sia per le risorse marine sia per la salute umana o causano serio danno alle attrattive dei luoghi od alle altre legittime utilizzazioni del mare e perciò giustificano l'adozione di misure rigorose di lotta contro l'inquinamento; 2) sostanze che se scaricate in mare a seguito delle operazioni di lavaggio delle cisterne o dello scarico della zavorra presentano un rischio sia per le risorse marine sia per la salute umana o causano serio danno alle attrattive dei luoghi od alle altre legittime utilizzazioni del mare e perciò giustificano l'adozione di misure speciali di lotta contro l'inquinamento; 3) sostanze che se scaricate in mare a seguito delle operazioni di lavaggio delle cisterne o dello scarico della zavorra presentano un minor rischio sia per le risorse marine sia per la salute umana o causano serio danno alle attrattive dei luoghi od alle altre legittime utilizzazioni del mare e perciò richiedono delle speciali condizioni operative; 4) sostanze che se scaricate in mare a seguito delle operazioni di lavaggio delle cisterne o dello scarico della zavorra presentano un riconoscibile rischio sia per le risorse marine sia per la salute umana o causano serio danno alle attrattive dei luoghi od alle altre legittime utilizzazioni del mare e perciò richiedono alcune precauzioni nelle condizioni operative.

33 Esso prevede, tra l'altro, che (i) gli imballaggi e gli altri tipi di contenitori siano realizzati in modo da ridurre al minimo le possibilità di inquinamento dell'ambiente marino; (ii) ciascun collo o contenitore contenente sostanze nocive sia contrassegnato in modo durevole con la denominazione tecnica della sostanza non con quella commerciale; (iii) i documenti relativi alla spedizione ed al trasporto rechino chiaramente le indicazioni delle condizioni di pericolosità della sostanza trasportata e siano corredati di dichiarazione attestante che il carico è stato imballato, etichettato e che è in condizioni tali da ridurre al minimo i pericoli per l'ambiente marino che il suo trasporto può comportare; (iv) le sostanze nocive vengano stivate e rizzate in maniera appropriata; (v) per talune sostanze venga limitato il quantitativo imbarcabile al fine di evitare concentrazioni che risulterebbero dannose per l'ambiente marino; (vi) l'abbandono in mare di sostanze nocive in colli, contenitori ecc., venga consentito esclusivamente per garantire la sicurezza della nave e la salvaguardia della vita umana in mare.

34 Per acque di scarico si intendono «le acque di drenaggio ed altri rifiuti provenienti da qualunque tipo di gabinetti, orinatoi e scarichi di wc, le acque di drenaggio provenienti da lavabi, tinozze e condotte di scarico situate nei locali riservati a cure mediche (infermeria, ambulatorio ecc.), le acque di drenaggio provenienti dagli spazi utilizzati per il trasporto di animali vivi; altre acque di rifiuto, se mescolate ai drenaggi di cui sopra».

35 Per rifiuti solidi si intende qualunque specie di viveri, di rifiuti domestici ed operativi ad eccezione del pesce fresco che si formano durante il normale esercizio di una nave e che possono essere scaricati in modo continuo o

*fine all'inquinamento volontario dell'ambiente marino»* – come si evince dal Preambolo – ma cerca altresì di prevenire quello accidentale o colposo<sup>36</sup> provando ad ampliare il proprio oggetto, non più limitato all'inquinamento da idrocarburi e da altre miscele, bensì rivolto anche alle «*harmfull substances*», cioè a tutte quelle sostanze che, se rigettate in mare, possono essere suscettibili di mettere in pericolo la salute umana, di nuocere alle risorse biologiche ed alla vita marina, di arrecare pregiudizio alle bellezze naturali o di interferire su ogni altro legittimo uso del mare (art. 2, par. 2)<sup>37</sup>.

Pur non individuando specifiche ipotesi penali, la Convenzione richiede che i singoli stati adottino, nella propria legislazione interna, «*sanzioni di natura tale da scoraggiare i potenziali trasgressori*», implementando un adeguato sistema sanzionatorio che consenta l'effettiva instaurazione di procedimenti (anche) penali per accertare la violazione delle disposizioni convenzionali nello stato di bandiera ovvero, in alternativa, in quello in cui è avvenuta la violazione<sup>38</sup>. L'art. 4, infatti, nell'indicare gli obblighi di *enforcement* che lo Stato di bandiera e

---

periodico. Ai fini dell'Annesso V sono state individuate le seguenti aree che, a causa delle particolari condizioni oceanografiche, ecologiche e per la peculiarità del traffico che vi si svolge, sono state dichiarate aree speciali: Mar Baltico, Mar Mediterraneo, Mar Nero, Mar Rosso, Zona dei Golfi, Mare del Nord, Antartide, Mar dei Caraibi. Le disposizioni dell'Annesso V si applicano a tutte le navi. Entro le aree speciali: è vietato scaricare in mare qualsiasi materiale plastico, inclusi cavi, reti da pesca e sacchetti per rifiuti; materiali galleggianti di avvolgimento, legatura ed imballaggio; carta, stracci, vetro, bottiglie, metalli, utensili da cucina e simili anche se triturati o frantumati. È consentita la discarica di rifiuti alimentari, anche non triturati, ma ad una distanza dalla costa superiore a 12 miglia. Fuori dalle aree speciali rimane vietato scaricare in mare qualsiasi materiale plastico, inclusi cavi, reti da pesca e sacchetti per rifiuti. Viene consentita la discarica di: materiali galleggianti di avvolgimento, legatura ed imballaggio, purché a distanza superiore a 25 miglia dalla costa; carta, stracci, vetro, bottiglie, metalli, utensili da cucina e simili, purché a distanza superiore a 12 miglia dalla costa; gli stessi di cui sopra, ma frantumati o triturati, purché a distanza superiore a 3 miglia dalla costa; rifiuti alimentari non triturati, purché a distanza superiore a 12 miglia dalla costa; rifiuti alimentari triturati, purché a distanza superiore a 3 miglia dalla costa. Alle Piattaforme (per la ricerca petrolifera, estrazione ecc...) è vietato di effettuare qualsiasi discarica sia all'interno che fuori delle aree speciali, ad eccezione dei rifiuti alimentari triturati, che possono essere scaricati in mare se la piattaforma si trova ad una distanza dalla costa superiore alle 12 miglia. I Governi contraenti, ed in particolar modo quelli rivieraschi delle aree speciali, si sono impegnati a realizzare impianti di raccolta nei loro porti e terminali, tenendo conto delle particolari necessità delle navi.

36 G. MARTINO, *L'inquinamento marino dalla prospettiva nazionale a quella internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1978, pp. 1614 e ss.; così anche G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, cit., p. 586.

37 G. RIGHETTI, *op. ult. cit.*, p. 586.

38 A livello nazionale un primo intervento significativo si è avuto con la legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante “*Disposizioni per la difesa del mare*” e – in particolare – le disposizioni di cui al Titolo IV, relativo alle “*Norme penali per la discarica di sostanze vietate da parte del naviglio mercantile*”, ed avente infatti ad oggetto le immissioni in mare di sostanze nocive all'ambiente marino provenienti dalle navi: esso non riguarda lo scarico dei rifiuti in mare effettuato a mezzo navi disciplinato dall'art. 14 della L. 24 dicembre 1979, n. 650. Ai sensi dell'art. 16, nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti, è fatto divieto a tutte le navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare, o di causarne lo sversamento, idrocarburi o miscele di idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive all'ambiente marino indicate nell'elenco “A” allegato alla presente legge. Del pari è fatto divieto alle navi battenti bandiera italiana di scaricare le sostanze di cui al precedente comma anche al di fuori delle acque territoriali. Per quanto attiene allo scarico nelle acque del mare di materiali provenienti da fondali di ambienti marini, salmastrici o fluviali ovvero da terreni litoranei emersi, compreso il ripristino del passo di accesso ai porti, restano ferme le disposizioni di cui all'art.14 della L. 24 dicembre 1979, n. 650, e le direttive del Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento di cui all'art. 3 della L. 10 maggio 1976, n. 319. L'elenco di cui al primo comma deve essere aggiornato ogni due anni, o ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità, con decreto del Ministro della marina mercantile, sentite le competenti Commissioni parlamentari. L'art. 17 prevede che, al di là del limite esterno del mare territoriale italiano, qualora navi italiane, in violazione delle norme in materia di tutela delle acque marine dall'inquinamento stabilite nella presente legge e nelle Convenzioni internazionali in vigore, di cui l'Italia è parte

quello costiero sono tenuti ad attuare, impone ad entrambi di qualificare come “*offence*” qualsiasi violazione delle norme della Convenzione concernenti lo scarico di sostanze nelle acque e di prevedere adeguati e necessari procedimenti nei confronti dell’autore dell’infrazione<sup>39</sup>.

Gli Stati contraenti vengono, quindi, chiamati ad armonizzare il proprio diritto interno, in modo da garantire sanzioni di pari severità e tali da scoraggiare ogni violazione della Convenzione stessa<sup>40</sup>, ottemperando a quell’«*obbligo di incriminazione*»<sup>41</sup> di matrice convenzionale, atipico – perché dotato di grande tecnicità e segnato dal rinvio a numerosi

---

contraente, versino in mare idrocarburi, miscele di idrocarburi od altre sostanze vietate, sono applicabili le pene di cui ai successivi articoli del presente titolo. Il comandante della nave che violi le disposizioni di cui all’art. 19 è punito con l’arresto fino a sei mesi ovvero con l’ammenda. Ai sensi dell’art. 19 le navi italiane, alle quali si applica la normativa di cui all’art. 17, devono avere, tra i libri di cui all’art. 169 del codice della navigazione, il registro degli idrocarburi sul quale vanno effettuate le prescritte annotazioni. In tutti i casi di versamento o perdita di idrocarburi, il comandante della nave è tenuto a farne annotazione nel registro degli idrocarburi, con l’indicazione delle circostanze e delle cause di tale versamento o perdita, nonché a farne denuncia al comandante del porto più vicino. Ogni pagina del registro degli idrocarburi deve essere firmata dall’ufficio o dagli ufficiali responsabili delle relative operazioni e, qualora la nave sia armata, dal comandante. Per la tenuta del registro degli idrocarburi si applicano le disposizioni degli artt. 362 e seguenti del regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione marittima riguardanti i libri di bordo. In base all’art. 20 il comandante di una nave battente bandiera italiana che violi le disposizioni dell’art. 16 o la normativa internazionale di cui all’art. 17, nonché il proprietario o l’armatore della nave, nel caso in cui la violazione sia avvenuta con il loro concorso, sono puniti con l’arresto da due mesi a due anni o con l’ammenda da lire 500.000 a lire 10 milioni; se il fatto è avvenuto per colpa le suddette pene sono ridotte alla metà. Alla stessa pena è soggetto il comandante di una nave battente bandiera straniera che violi le disposizioni di cui all’art. 16. Per i reati previsti al primo e secondo comma del presente articolo è consentita, in caso di recidiva specifica, l’emissione del mandato di cattura. Per il comandante di nazionalità italiana della nave la condanna per il reato di cui al precedente primo comma comporta la sospensione del titolo professionale, la cui durata sarà determinata ai sensi dell’art. 1083 del codice della navigazione. Ai comandanti di navi di nazionalità non italiana che abbiano subito condanne in relazione al reato di cui sopra sarà inibito l’attracco a porti italiani per un periodo variabile, da determinarsi con decreto del Ministro della marina mercantile, commisurato alla gravità del reato commesso ed alla condanna comminata. L’art. 21 prevede che in relazione ai danni provocati per violazione delle disposizioni previste dal presente titolo, fermo restando il disposto dell’art. 185 del codice penale, il comandante e il proprietario o l’armatore della nave sono tenuti in solido a rifondere allo Stato le spese sostenute per la pulizia delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine. Tale obbligo solidale sussiste anche nei casi in cui si sia dovuta effettuare la discarica in mare di sostanze vietate, per la sicurezza della propria o di altra nave, o l’immissione delle sostanze vietate nelle acque del mare sia stata causata da un’avarìa o da una perdita inevitabile ed ogni ragionevole precauzione sia stata adottata dopo l’avarìa o la scoperta della perdita per impedire o ridurre il versamento delle sostanze stesse in mare. In base all’art. 22, per i reati previsti dalla presente legge lo Stato, nella persona del Ministro della marina mercantile, può costituirsi parte civile nel relativo giudizio penale. Infine, ai sensi dell’art. 23 la sorveglianza per la prevenzione degli inquinamenti delle acque marine da idrocarburi e dalle altre sostanze nocive nell’ambiente marino e l’accertamento delle infrazioni alle norme relative sono affidati, sotto la direzione dei comandanti dei porti, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria di cui all’art. 221 del codice di procedura penale e all’art. 1235 del codice della navigazione, nonché al personale civile dell’amministrazione della marina mercantile, agli ufficiali, sottufficiali e sottocapi della marina militare.

39 Così M. FASCIAGLIONE, La protezione penale dell’ambiente marino nel sistema dei Multilateral Environmental Agreements (MEAs), in Riv. Gazzetta ambiente, n. 3, 2006, p. 51.

40 Ciascuno degli allegati della Convenzione riguarda una sostanza specifica, vale a dire gli idrocarburi (allegato I), sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa (allegato II), sostanze nocive trasportate via mare in colli (allegato III), acque reflue navi (allegato IV), rifiuti provenienti dalle navi (allegato V) e taluni gas di scarico delle navi (allegato VI). Ciascuno di questi allegati definisce le condizioni in base alle quali una sostanza è legittimo o meno. Per esempio, L’allegato I stabilisce nelle regole 15 e 34 che “qualsiasi scarico in mare di idrocarburi o miscele di idrocarburi [...] è vietata”, in particolare per le navi di stazza lorda uguale o superiore a

allegati che complicano l'individuazione del comportamento da vietare – ma necessario per consentire «*lo sviluppo di un linguaggio giuridico comune per l'intera comunità mondiale*»<sup>42</sup>.

Sempre in prospettiva penale appare di interesse la previsione di situazioni di necessità (forza maggiore e caso fortuito) di cui all'art. 11 dell'allegato I, al ricorrere delle quali non trova applicazione l'art. 9 della Convenzione, dato che lo scarico in mare in tali situazioni è stato «*necessario allo scopo di salvaguardare la sicurezza di una nave o di salvare delle vite in mare*» o è conseguenza di «*un'avaria della nave o del suo equipaggiamento*». La forza maggiore assume rilievo «*a condizione che siano state prese tutte le precauzioni ragionevoli, dopo l'avaria o la scoperta dello scarico, al fine di impedire o di ridurre al minimo gli effetti e sempre che il comandante o l'armatore non abbiano agito con l'intenzione di provocare l'avaria, o imprudentemente e con la consapevolezza che l'avaria sarebbe probabilmente avvenuta*».

La Convenzione Marpol istituisce, infine, un sistema di certificazioni di cui la nave deve dotarsi ed in cui si attesta la sua idoneità alla navigazione, prescrivendone le modalità di ottenimento e di rinnovo<sup>43</sup>.

Prospettive di significativo rilievo in materia di inquinamento marino si rinvencono anche nella *United Nations Convention on the Law of the Sea*, elaborata in seno alle Nazioni Unite, aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994<sup>44</sup>. Essa rappresenta una sorta di *Grundnorm* dell'intero diritto del mare, stabilendo un ordine giuridico per i mari e gli oceani che favorisca le comunicazioni internazionali, gli usi pacifici dei mari, l'utilizzazione equa ed efficiente delle risorse e la protezione dell'ambiente marino<sup>45</sup>. È altresì significativo rilevare che nel suo primo articolo si rinviene una definizione di «*inquinamento dell'ambiente marino*» ove si legge che è tale «*l'introduzione diretta o indiretta, da parte dell'uomo, di sostanze o energia nell'ambiente marino, compresi gli estuari, quando ha o può avere effetti nocivi quali danni alle risorse viventi e alla fauna e flora marina, rischi per la salute umana, interferenza con le attività marittime, compresa la pesca e altri usi legittimi del mare,*

400. L'inottemperanza a tali disposizioni deve essere sanzionata penalmente nei singoli Stati.

41 Così C. LOMBOIS, *Droit penal international*, Parigi, 2002, p. 227.

42 L. BOISSON DE CHAZOURNES, *La protection de l'environnement mondial et les visages de l'action réglementaire international*, in D. AMIRANTE, M. BAYLE, L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. BOY, *Pour un droit commun à l'environnement - Mélange en l'honneur de Michel Prieur*, Parigi, 2007, p. 45.

43 Tra queste spicca per importanza l'*International Oil Pollution Certificate*, istituita al fine di prevenire l'inquinamento da idrocarburi. Per quanto riguarda invece i controlli e le ispezioni che lo Stato costiero è tenuto a svolgere fine di verificare la regolarità e la presenza dell'*Oil Pollution Certificate*, si stabilisce che questi possano essere effettuate, quando la nave si trova nei porti o nei terminali al largo, in ogni momento, a condizione che la nave non subisca un indebito ritardo, che nel qual caso lo Stato sarebbe tenuto a risarcire.

44 L'Italia ha ratificato la Convenzione con la Legge del 2 dicembre 1994, n. 689.

45 L. D. GURUSWAMY, *Environmental protection and the U.N. Convention on the Law of the Sea*, in *Lloyd's Maritime and Comm. Law*, 1983, pp. 705 e ss.; M.H. NORDQUIST, S. ROSENNE, L.B. SOHN, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Leiden, 1989; C. REDGWELL, *From Permission to Prohibition: The 1982 Convention on the Law of the Sea and Protection of the Marine Environment*, in *The Law of the Sea - Progress and Prospects*, D. FREESTONE, R. BARNES, D. ONG (a cura di), Oxford, 2006, pp. 180 e ss.; L.B. DE CHAZOURNES, *Precaution in International Law: Reflection on its Composite Nature*, in *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes - Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, T. M. NDIAYE, R. WOLFRUM (a cura di), Leiden, 2007, pp. 21 e ss.; S. ROSENNE, J. GEBHARD, *Conferences on the Law of the Sea*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008; S. DUTTA, *Preliminary Proceedings: United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2021, *passim*.

deterioramento della qualità dell'acqua di mare a causa del suo uso e degrado dei valori di approvazione».

La Parte XII della Convenzione, interamente dedicata alla «protezione e preservazione dell'ambiente marino», introduce – nella Sezione V – un complesso di norme destinate a prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento, mentre nella Sezione VI, intitolata *Enforcement*, sono previste, negli artt. 213-228, le norme applicabili in caso di inquinamento marino derivante da attività “land-based”, “seabed”, “from vessels”, “from or through the atmosphere”, nonché “by dumping”. Anche la Convenzione di Montego Bay prevede che la violazione delle sue disposizioni possa essere perseguita con sanzioni penali dai singoli Stati nazionali e, a tal fine, introduce una particolare competenza dei *Port States*, che si affianca a quella dei *Flag States* e *Costal States*. A riguardo – atteso che alla necessità di predisporre una normativa efficace per tutti gli spazi marini in cui un'infrazione può essere compiuta (acque interne, mare territoriale, zona economica esclusiva, alto mare) si affiancano esigenze volte tanto ad evitare l'eventuale duplicazione dei processi quanto l'applicazione di norme penali sostanziali troppo difformi le une dalle altre – la Convenzione contempla una nutrita serie di articoli relativi alla giurisdizione penale, che intendono determinare lo Stato ove il processo può venire celebrato e, di conseguenza, anche lo Stato il cui diritto penale sostanziale può trovare applicazione. Se l'esercizio della giurisdizione penale per le violazioni delle norme sull'inquinamento da navi spetta, generalmente, allo Stato di bandiera della nave – siccome si prevede che quando è stato avviato un procedimento da uno Stato al fine di reprimere un'infrazione, questo viene sospeso a partire dal momento in cui lo Stato di bandiera ha intrapreso, entro sei mesi dalla proposizione del primo, un procedimento per la stessa infrazione (art. 228, par. 1), il quale è altresì tenuto a ricevere dallo Stato costiero o da quello del porto un fascicolo completo ed i verbali del processo<sup>46</sup> – l'art. 218 conferisce anche allo Stato nel cui porto si trovi un natante di «undertake investigations» e di «institute proceedings in respect of any discharge from that vessel outside the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of that State in violation of applicable international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference»<sup>47</sup>.

46 Così l'art. 228 Unclos, recante “*Suspension and restrictions on institution of proceedings*”, secondo cui «1. Proceedings to impose penalties in respect of any violation of applicable laws and regulations or international rules and standards relating to the prevention, reduction and control of pollution from vessels committed by a foreign vessel beyond the territorial sea of the State instituting proceedings shall be suspended upon the taking of proceedings to impose penalties in respect of corresponding charges by the flag State within six months of the date on which proceedings were first instituted, unless those proceedings relate to a case of major damage to the coastal State or the flag State in question has repeatedly disregarded its obligation to enforce effectively the applicable international rules and standards in respect of violations committed by its vessels. The flag State shall in due course make available to the State previously instituting proceedings a full dossier of the case and the records of the proceedings, whenever the flag State has requested the suspension of proceedings in accordance with this article. When proceedings instituted by the flag State have been brought to a conclusion, the suspended proceedings shall be terminated. Upon payment of costs incurred in respect of such proceedings, any bond posted, or other financial security provided in connection with the suspended proceedings shall be released by the coastal State. 2. Proceedings to impose penalties on foreign vessels shall not be instituted after the expiry of three years from the date on which the violation was committed and shall not be taken by any State in the event of proceedings having been instituted by another State subject to the provisions set out in paragraph 1. 3. The provisions of this article are without prejudice to the right of the flag State to take any measures, including proceedings to impose penalties, according to its laws irrespective of prior proceedings by another State».

47 Ed invero, se l'art. 217 Unclos, la cui rubrica riporta “*Enforcement by flag States*”, stabilisce che «1. States shall ensure compliance by vessels flying their flag or of their registry with applicable international rules and

La norma, cioè, attribuisce la possibilità di una tutela penale da parte dello Stato del porto, nelle ipotesi da essa contemplate, estendendo la giurisdizione anche allo stato nel cui porto il natante si trovi, a prescindere dalla commissione dell'evento all'interno delle acque o del mare territoriale o della zona economica esclusiva dello Stato procedente<sup>48</sup>. Viene così introdotta una giurisdizione universale dello Stato del porto, in deroga al principio di territorialità e di giurisdizione dello Stato di bandiera, che si accosta al principio della giurisdizione universale ed ai meccanismi previsti per i *crimina iuris gentium*<sup>49</sup>.

Quanto alle sanzioni, la cui previsione è rimessa alle singole leggi nazionali, la Convenzione statuisce che esse debbano essere sufficientemente rigorose per scoraggiare le infrazioni, lasciando però gli Stati liberi nelle concrete determinazioni dell'entità della pena, dei soggetti responsabili degli illeciti e del grado dell'elemento psicologico richiesto (dolo o colpa) alla cui presenza imputare il fatto al proprio autore. Le sanzioni, pur cioè nella discrezionalità lasciata agli Stati nella loro determinazione, devono essere idonee a produrre un effetto deterrente per disincentivare la commissione di infrazioni. Di particolare rilievo, perché attinenti al tipo di pena che può essere inflitta, sono le disposizioni contenute nell'art.

*standards, established through the competent international organization or general diplomatic conference, and with their laws and regulations adopted in accordance with this Convention for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels and shall accordingly adopt laws and regulations and take other measures necessary for their implementation. Flag States shall provide for the effective enforcement of such rules, standards, laws and regulations, irrespective of where a violation occurs. 2. States shall, in particular, take appropriate measures in order to ensure that vessels flying their flag or of their registry are prohibited from sailing, until they can proceed to sea in compliance with the requirements of the international rules and standards referred to in paragraph 1, including requirements in respect of design, construction, equipment and manning of vessels. 3. States shall ensure that vessels flying their flag or of their registry carry on board certificates required by and issued pursuant to international rules and standards referred to in paragraph 1. States shall ensure that vessels flying their flag are periodically inspected in order to verify that such certificates are in conformity with the actual condition of the vessels. These certificates shall be accepted by other States as evidence of the condition of the vessels and shall be regarded as having the same force as certificates issued by them, unless there are clear grounds for believing that the condition of the vessel does not correspond substantially with the particulars of the certificates. 4. If a vessel commits a violation of rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference, the flag State, without prejudice to articles 218, 220 and 228, shall provide for immediate investigation and where appropriate institute proceedings in respect of the alleged violation irrespective of where the violation occurred or where the pollution caused by such violation has occurred or has been spotted. 5. Flag States conducting an investigation of the violation may request the assistance of any other State whose cooperation could be useful in clarifying the circumstances of the case. States shall endeavour to meet appropriate requests of flag States. 6. States shall, at the written request of any State, investigate any violation alleged to have been committed by vessels flying their flag. If satisfied that sufficient evidence is available to enable proceedings to be brought in respect of the alleged violation, flag States shall without delay institute such proceedings in accordance with their laws. 7. Flag States shall promptly inform the requesting State and the competent international organization of the action taken and its outcome. Such information shall be available to all States. 8. Penalties provided for by the laws and regulations of States for vessels flying their flag shall be adequate in severity to discourage violations wherever they occur», il successivo art. 218 Unclos introduce la possibilità per lo Stato del porto di intraprendere investigazioni, fermo restando che i proceedings di cui al comma 1 dell'art. 218 possono be instituted in respect of a discharge violation in the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of another State, solo previa richiesta di «that State, the flag State, or a State damaged or threatened by the discharge violation, or unless the violation has caused or is likely to cause pollution in the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of the State instituting the proceedings».*

<sup>48</sup> A livello procedurale, le altre norme di rilievo penale della Convenzione di Montego Bay prendono in diretta considerazione i procedimenti relativi a navi straniere, per quanto riguarda sia la decadenza dell'azione sia la duplicazione dei procedimenti.

230 della Unclos, ove si prevede che per le infrazioni delle norme sull'inquinamento commesse da navi straniere al di là del mare territoriale possono venire inflitte soltanto pene pecuniarie: se tali infrazioni, invece, sono state commesse nel mare territoriale e si sia dinanzi ad un atto grave e deliberato di inquinamento, occorrerà prendere in considerazione l'elemento psicologico del reato per valutare se non si debba procedere con sanzioni detentive, che si sommano a quelle pecuniarie<sup>50</sup>.

Si rappresenta, poi, che a tali Convenzioni generali se ne affiancano altre volte a tutelare specifiche aree geografiche tra cui la Convenzione di Barcellona, ove venne firmata nel 1976, per la protezione del Mar Mediterraneo, e la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico del Nord-Est, adottata a Parigi nel 1992.

Si segnala, infine, per la tutela che appresta alla fauna ed alla flora marina, la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione (c.d. Cites), firmata a Washington nel 1973 e volta ad eliminare il commercio di specie protette.

### **3. Il ricorso al diritto penale internazionale, quale possibile strumento per sanzionare i comportamenti maggiormente incidenti, in termini di disastro, sull'ambiente (anche marino)**

L'esplosione a largo delle coste della Louisiana della piattaforma petrolifera *Deep Water Horizon* – gestita dalla compagnia petrolifera *British Petroleum* – da cui è conseguito lo sversamento nelle acque marine di ingenti quantitativi di petrolio<sup>51</sup> ha contribuito ad acuire il dibattito, già vivo, circa l'opportunità che la comunità internazionale – in ragione dell'attuale quadro giuridico inadeguato a tutelare efficacemente l'ambiente<sup>52</sup> – proceda alla creazione di un quinto nuovo crimine internazionale, idoneo a sanzionare i responsabili di gravissime offese arrecate al bene ambiente ed a proteggere e preservare le risorse naturali per le future generazioni<sup>53</sup>.

---

49 P. BIRNIE, A. BOYLE, *International law and the environment*, cit., p. 284, ove gli Autori ritengono che il principio della giurisdizione universale dei Port States abbia carattere consuetudinario. In argomento anche M. FASCIGLIONE, *La protezione penale dell'ambiente marino nel sistema dei Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, cit., p. 52.

50 Y. TEPHANY, *La protection pénale de l'environnement marin dans les conventions internationales*, in P. CHAUMETTE, *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation - Le Droit de l'Océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Marcial Pons, 2019, pp. 508 e ss.

51 In argomento, F. JORDANS, G. BURKE, *Deepwater Horizon rig had history of spills, fires before big Gulf of Mexico oil spills*, in *NOLA.com*, 30 aprile 2010. L. KAUFMAN, C. KRAUSS, *BP Says Its Latest Effort To Stop Gulf Leak Failed*, in *N.Y Times*, 30 maggio 2010; L. MOSS, *The 13 Largest Oil Spills in History*, in *Mother Nature network*, 16, luglio 2010. D. M. UHLMANN, *Crimes on the Gulf*, in *Law Quadrangle*, 31, 2010; ID, *After the Spill is Gone: The Gulf of Mexico, Environmental Crime, and Criminal Law*, in *Michigan Law Review*, 109, 8, 2011, pp. 1413 e ss.

52 Diverse altre disposizioni potrebbero, incidentalmente, sanzionare i danni all'ambiente commessi durante i NIAC, ma presentano comunque dei limiti legati al fatto che esse non sono precisamente riferite all'ambiente. Queste includono, ad esempio: articolo 8(2)(e)(xii) distruggere o sequestrare la proprietà del nemico a meno che tale distruzione o tale sequestro siano imperativamente richiesti dalle necessità della guerra; l'articolo 8(2)(e)(v) saccheggio di una città o di un luogo, anche se preso d'assalto; articolo 8(2)(e)(xiii) impiego di veleni o armi velenose; articolo 8(2)(e)(xiv) impiegando gas asfissianti, velenosi o di altro tipo, e tutti liquidi, materiali o dispositivi analoghi).

53 M.A. GRAY, *The international crime of ecocide*, in *California Western International Law Journal*, 1996, 26, p. 215; C. BYUNG-SUN, *Emergence of an international environmental criminal law?*, in *UCLA Journal of*

Trattasi del crimine di ecocidio – il cui termine è costituito dal prefisso “eco”, dal greco *oikos* cioè casa, e dal suffisso “cide”, dal latino *caedere*, cioè uccidere<sup>54</sup> – di cui in realtà si era iniziato a parlare già nei primi anni Settanta, per fare riferimento e per descrivere i disastri ambientali perpetrati durante la guerra del Vietnam dalle forze armate statunitensi, le quali, servendosi del cosiddetto “Agent Orange”, colpivano la popolazione e l’ambiente, lasciando milioni di acri di terra desolata<sup>55</sup>. Simili episodi, accompagnati dalla consapevolezza circa la necessità di contrastare le più gravi forme di aggressione all’ambiente mediante un efficace strumento internazionale, diedero infatti il via ad un prolifico dibattito in seno a studiosi, giuristi, politici ed ecologisti nel tentativo di promuovere adeguate soluzioni per fronteggiare il fenomeno<sup>56</sup>. In questo contesto si inseriscono la proposta del biologo Arthur W. Galston – avanzata a Washington nel 1970, in occasione della *Conference on War and National Responsibility*<sup>57</sup> – di stipulare un nuovo accordo internazionale diretto a sanzionare l’ecocidio e la sollecitazione del Primo Ministro svedese Olof Palme, il quale – nel 1972, durante la Conferenza di Stoccolma<sup>58</sup> – chiese che a livello internazionale si iniziasse a predisporre uno specifico delitto in grado di punire gli autori di «*danni all’ambiente naturale*

---

*Environmental Law & Policy*, 19, 1, 2001, p. 11; A. NIETO MARTIN, *Bases para un futuro derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Atti del II Seminario del Gruppo di Ricerca Ispanico-Argentino*, 2010, *passim*; F. M. GRET, *The problem of an international criminal law of the environment*, in *Columbia Journal Environmental Law*, 2011, vol. 36, n.2, p. 195; A. NIETO MARTÍN, *Hacia un Derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol. 16, 2012, pp. 137 e ss; R. MWANZA, *Enhancing Accountability for Environmental Damage Under International Law: Ecocide as a Legal Fulfillment of Ecological Integrity*, in *Melbure Journal of International Law*, 19, 2018, *passim*; R. DE VICENTE MARTINEZ, *Hacia un Derecho penal internacional medioambiental: catástrofes naturales y ecocidio*, in D. CRESPO, A. N. MARTIN (a cura di), *Derecho penal económico y Derechos humanos*, Valencia, 2018; M. COLACURCI, *The Draft Convention Ecocide and the Role for Corporate Remediation: some Insights from the International Monsanto Tribunal and a Recent Research Proposal*, in *International and Comparative Law Review*, 2021, *passim*.

54 L. NEYRET, *Pour la reconnaissance du crime d’écocide*, in *Revue juridique de l’environnement*, vol. 39, no. 1, 2014, pp. 177-193.

55 G. P. FLETCHER, *Tort Liability for Human Rights Abuses*, Oxford, 2008; D. ZIERLER, *The Invention of Ecocide: Agent Orange, Vietnam, and the Scientists Who Changed the Way We Think About the Environment*, Georgia, 2011, *passim*; D. ZIERLER, *The invention of ecocide*, in *The University of Georgia Press*, 2011, p. 15.

56 Cfr. G. RIZZO MINELLI, *Considerazioni sul ruolo del diritto penale internazionale nel contrasto ai crimini contro l’ambiente*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4, 2022, *passim*.

57 Il Professor Galston fu il primo ad impiegare il termine ecocidio nella Conferenza di Washington del 1970. Ed invero, in tale occasione egli affermò: «*dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e in esito ai processi di Norimberga, abbiamo giustamente condannato la volontaria devastazione di un intero popolo e della sua cultura, definendo genocidio questo crimine contro l’umanità. A me sembra che la distruzione volontaria e permanente dell’ambiente in cui un popolo può vivere nel modo in cui sceglie di farlo dovrebbe parimenti essere considerata un crimine contro l’umanità, da definirsi con il termine ecocidio...Attualmente, gli Stati Uniti sono i soli ad aver verosimilmente commesso un ecocidio contro un altro paese, il Vietnam, attraverso l’uso massivo di defolianti chimici ed erbicidi. Le Nazioni Unite sembrerebbero l’istituzione appropriata per la formulazione di una proposta contro l’ecocidio*». Sul punto v. A. GAUGER, M.P. RABATEL-FERNEL, L. KULBICKI, D. SHORT, P. HIGGINS, *Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace*, Londra, 2012, *passim*.

58 All’esito della Conferenza, seppur con toni più attenuati, nella Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano, in cui si legge che «*entrambi gli aspetti dell’ambiente dell’uomo, quello naturale e quello artificiale, sono essenziali per il suo benessere e per il godimento dell’essere umano di base diritti, il diritto alla vita stessa*», ed il Rapporto sui Diritti Umani e sull’Ambiente, la cui sezione 248 sostiene che il danno ambientale abbia effetti diretti sul godimento di una serie di diritti umani, come il diritto alla vita e alla salute.

su vasta scala», implicanti una «violazione del generale dovere di cura dell'umanità»<sup>59</sup>, auspicando quindi la comparsa di un nuovo crimine idoneo a preservare il diritto a un ambiente sano<sup>60</sup>.

In esito alla Conferenza di Stoccolma, è stata anche elaborata da Richard Falk, nel 1973, una prima *Convenzione sul Crimine di Ecocidio*, il cui l'articolo 1 affermava che «l'ecocidio commesso tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra, è un crimine ai sensi del diritto internazionale». Di poi, nella elaborazione del *Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind* – bozza dell'attuale Statuto di Roma – all'art. 26 si leggeva che «chiunque volontariamente cagiona o ordina ad un'altra persona di cagionare un danno all'ambiente naturale tanto esteso, perdurante nel tempo e grave, al punto che la salute o la sopravvivenza di una popolazione ne sarà gravemente pregiudicata, è, in seguito a condanna per ciò, punito», salvo poi – in sede di votazione finale della bozza da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1996 – estromettere tale articolo<sup>61</sup>.

La questione concernente il crimine di ecocidio e della sua definizione è stata ripresa con forte veemenza nel 2010 da parte dell'avvocato Polly Higgins che, alla guida del movimento *End Ecocide on the Earth*, ha indicato alla Commissione di diritto internazionale, come possibile strada per sanzionare i più significativi casi di compromissione ambientale, l'ampliamento – *ratione materiae* – della competenza della Corte penale internazionale, e – di conseguenza – la modifica del suo Statuto, per permetterle di sanzionare anche i casi di ecocidio, definiti dal Movimento come «danni durevoli ed estesi (i) ad una parte, o sistema, dei beni comuni globali, (ii) ad un ecosistema su cui una popolazione o una sub-popolazione umana faccia affidamento»<sup>62</sup>.

Una seconda proposta è stata elaborata dalla Gruppo di ricerca guidato dal francese Laurent Neyret, il quale nel proprio progetto di *Convenzione sull'ecocidio*<sup>63</sup>, composta da 5

59 Palme, in quella sede, definì, nel discorso di apertura, i bombardamenti indiscriminati e l'uso di *bulldozers* ed erbicidi durante il conflitto vietnamita un «oltraggio a volte descritto come ecocidio, che richiede l'attenzione internazionale». Sul punto, M. A. GRAY, *The international crime of ecocide*, in *California Western International Law Journal*, vol. 26, 1996, pp. 215–271.

60 L. BERAT, *Defending the right to a healthy environment: towards a crime of geocide in international law*, in *Boston University International Law Journal*, vol. 11, n. 2, pp. 327–348; K. Hulme, *Do we need a human right to a healthy environment? Paper presented at Human Rights and the Environment Panel, February 21st, University of Essex, Human Rights Centre 25th Anniversary*.

61 A/CN.4/377 and Corr. – *Second report on the draft code of offences against the peace and security of mankind*, by Mr. Doudou Thiam, Special Rapporteur, par. 47 e ss., estratto dal *Yearbook of the International Law Commission*, 1984, vol. II, pp. 1 e ss.

62 P. HIGGINS, *Eradicating Ecocide: laws and governance to prevent the destruction of our planet*, Londra, 2010, pp. 61- 92; ID, *Earth is our Business*, Londra, 2011, *passim*; P HIGGINS, D. SHORT, N. SOUTH, *Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide*, in *Crime Law and Social Change Journal*, 2013, p. 5 e ss. In argomento anche V. CARANES, *L'obiettivo est de faire de l'ecocide le cinquieme crime international contra la paix*, *Liberation*, 2 dicembre 2015; E. FRONZA, *L'ecocidio. Alcune riflessioni a margine della proposta di introduzione di un nuovo crimine internazionale*, in M. CAIANIELLO, F. CURI, M. MANTOVANI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, 2016, p. 799.

63 Per un più approfondito esame si rinvia al volume curato da L. NEYRET, *Des ecocrimes a l'ecocide*, Bruxelles, 2015, pp. 286-304. Pubblicato nel 2015, sotto la direzione di Laurent Neyret, questo volume è il frutto del lavoro di ricerca di sedici giuristi di rilevanza internazionale ed appare costituito attorno a due poli. Nella prima parte si ricerca una risposta comune ai crimini ambientali internazionali, rivolgendo attenzione agli sforzi compiuti nella costruzione di un diritto penale comune in materia ambientale, ai limiti e alle sfide presentati dall'internazionalizzazione di un diritto penale dell'ambiente, al tentativo di definire e introdurre un nuovo crimine internazionale di ecocidio e alle risposte alla lotta contro la criminalità ambientale internazionale. La seconda parte del libro, caratterizzata da una prospettiva *de iure condendo*, è dedicata alla

capitoli e 25 articoli, ha prospettato l'adozione del crimine in parola che si configurerebbe laddove si sia in presenza di una «serie di atti, commessi intenzionalmente<sup>64</sup>, nel quadro di una azione generalizzata o sistematica, che offendono la sicurezza del pianeta» causando (i) «una degradazione estesa durevole e grave dell'aria o dell'atmosfera, del suolo, dell'acqua, della flora e della fauna o delle funzioni (ii) la morte, lesioni permanenti o malattie gravi e incurabili ad una popolazione»<sup>65</sup>. Infine, nel 2020, la Fondazione *Stop Ecocide*, ha provato – nel fornire alla CPI una proposta definitoria dell'ecicidio – a qualificarlo come «la causazione di atti illeciti o arbitrari commessi con la consapevolezza che esiste una probabilità sostanziale di arrecare danni gravi e alternativamente diffusi o a lungo termine all'ambiente». A tali ultime due proposte – differenti tra loro nella misura in cui una propone l'adozione di una Convenzione internazionale sull'ecicidio l'altra di emendare lo Statuto di Roma – si affiancano le iniziative di singoli rappresentanti di Stati. A mero titolo di esempio, si citano la sollecitazione dell'ambasciatore della Repubblica di Vanuatu e l'impegno manifestato dall'attuale Presidente francese Macron durante la presentazione di una proposta di legge sull'ecicidio da parte della *Convention Citoyenne pour le Climat*, palesando così la propria intenzione di promuovere la criminalizzazione del fenomeno anche da parte del diritto internazionale; si menzionano altresì le esperienze di numerosi Stati (Vietnam, Federazione Russa, Georgia, Armenia, Ucraina, Bielorussia, Kazakistan, Kirgizstan, Moldavia, Tajikistan) che – in maniera pionieristica – hanno optato per la criminalizzazione dell'ecicidio nei propri ordinamenti giuridici. A ciò si aggiunga l'influenza delle istituzioni internazionali, manifestata nella Risoluzione 2020/2027(INI) del Parlamento europeo, con cui si è preso atto «del crescente impegno da parte degli Stati membri ad adoperarsi per il riconoscimento dell'ecicidio a livello nazionale e internazionale»; contestualmente richiedendo «alla Commissione di esaminare la pertinenza dell'ecicidio per il diritto e la diplomazia dell'UE».

Se vi sono innegabili aspetti positivi che accompagnano le proposte volte ad introdurre tale crimine nel diritto penale internazionale – aspetti legati anche al carattere transnazionale della minaccia ambientale, che potrebbe necessitare uno sforzo e soluzioni politiche di armonica portata<sup>66</sup> nel tentativo di riscontrare soluzioni alternative rispetto agli strumenti esistenti, spesso insufficienti ad intervenire di fronte alle sfide imposte da fenomeni, come

---

presentazione di due Convenzioni in materia ambientale, la *Convention écocrimes* e la *Convention écocide*. Per una prima recensione all'opera M. BORTOLUZZI, *AA. VV., Des écocrimes a l'écocide. Le droit penal au secours de l'environnement*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 luglio 2015.

64 Il progetto di Convenzione fornisce un elenco – non esaustivo – degli atti intenzionali, tra cui figurano: a) lo scarico, l'emissione o l'immissione di una quantità di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria o nell'atmosfera, nel suolo, nell'acqua o negli ambienti acquatici; b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti, compresa la supervisione di tali operazioni e il post-cura dei siti di smaltimento, nonché l'azione di concessionario o intermediario nell'ambito di qualsiasi attività connessa alla gestione dei rifiuti; c) l'esercizio di un impianto in cui viene svolta un'attività pericolosa o in cui sono stoccate o utilizzate sostanze o preparati pericolosi; d) la produzione, la lavorazione, la manipolazione, l'uso, la detenzione, lo stoccaggio, il trasporto, l'importazione, l'esportazione o lo smaltimento di materie nucleari o altre sostanze radioattive pericolose; e) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o meno; f) altri atti di analogo carattere commessi intenzionalmente che incidano negativamente sulla sicurezza del pianeta.

65 Art. 2, Progetto di Convenzione contro l'Ecicidio. Per un più approfondito esame si rinvia a L. NEYRET, *Des écocrimes a l'écocide*, cit., pp. 286-304.

66 G. W. WRIGHT, *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, in *Trends in Organized Crime*, 2011, pp. 332-346

l'inquinamento delle acque marine, che travalicano i singoli confini nazionali – ad essi comunque si contrappongono alcune criticità la cui (per ora) difficile soluzione sembra precludere ad una tempestiva introduzione nel crimine nel contesto internazionale<sup>67</sup>. Ed invero, non mancano problemi legati alla tipizzazione dell'ecicidio – la cui ardua definizione complica il suo accertamento processuale –, alla individuazione dell'elemento soggettivo che deve sorreggerlo – posto che i crimini internazionali richiedono gli elementi di *intent* e *knowledge* anche se la criminalità ambientale spesso ha carattere colposo – ed alla perimetrazione dei soggetti potenzialmente responsabili, dato i principali autori di disastri ambientali sono le imprese, spesso multinazionali, che allo stato attuale rimangono escluse dalla previsioni dello Statuto di Roma incentrato esclusivamente sui crimini commessi dalle persone fisiche<sup>68</sup>.

#### 4. Il ruolo del diritto comunitario nel contrasto all'inquinamento provocato da navi

A livello comunitario, ad un'originaria ritrosia ad affrontare tematiche concernenti la protezione dell'ambiente – ritenuto un tema distante delle preoccupazioni di una comunità incentrata sull'uso “del carbone” e “dell'acciaio” – in seguito a recenti ed importanti disastri ecologici, come quelli provocati dagli incidenti delle petroliere *Erika* e *Prestige* affondate nelle acque comunitarie<sup>69</sup>, si è cercato di implementare un apparato normativo in grado di apprestare adeguata tutela alle risorse naturali, anche attraverso il diritto penale<sup>70</sup>, che – non

67 Rapporto CDI A/61/10, p. 132. A riguardo, M. DELMAS-MARTY, *Vers une communauté de valeurs – Les forces imaginantes du droit (IV)*, Seul, 2011, p. 99.

68 A. NIETO MARTIN, *Bases para un futuro derecho penal internacional del medio ambiente*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol. 16, 2012, p. 138. In materia di “green criminology”, v. W. ROB, *Environmental crime in global context*, in *Current Issues Crim. Just.*, vol. 16, 2004-2005, p. 275; C. GIBBS, M. GORE, E. MCGARRELL, L. RIVERS, *Introducing Conservation Criminology*, in *Brit. J. Criminol.*, vol. 50, 2010, pp. 124 ss. C.M. CAPIZZI, *Ecicidio: Analisi di una proposta*, in *Lexambiente*, 18 ottobre 2019; A. VALLINI, E. AMATI, E. FRONZA, P. LOBBA, E. MACULAN, *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, 2020, pp. 385 e ss.; A. SCARPELLO, A. IRANZO DOSDAD, C. MARQUEZ CARRASCO, M. E. GELMI, P. D. CORTES MARTINEZ, *Ecicidio y responsabilidad corporativa: el vínculo necesario para alcanzar la justicia ambiental*, in *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. 4, n. 4, 2021.

69 In seguito all'affondamento della petroliera *Erika* e di poi della *Prestige*, si è assistito ad una incisiva accelerazione nell'adozione del doppio scafo per le petroliere, che pure era già stato deciso a livello internazionale seguendo un calendario più dilatato. Il pacchetto *Erika I*, che ha reso anche obbligatorio il controllo delle navi da parte dello Stato di approdo, ha anticipato di alcuni anni il passaggio al doppio scafo per le navi che toccano i porti europei. *Erika II* ha istituito l'Agenzia europea per la sicurezza marittima che fornisce alla Commissione un sostegno tecnico e scientifico e monitora l'applicazione della legislazione in materia di sicurezza marittima. Per avere la sede dell'Agenzia aveva concorso anche Genova, sia pure con appoggio poco convinto da parte del governo italiano, ma alla fine ha avuto la meglio Lisbona. Il Terzo Pacchetto, oltre a migliorare le misure di prevenzione, contiene anche norme su come gestire la fase successiva all'incidente: dà indicazioni sui principi a cui si devono ispirare le indagini da parte dell'autorità marittima, obbliga le compagnie ad assicurarsi non soltanto per i danni che subiscono merci e persone, ma anche per quelli causati all'ambiente, e attribuisce nuove responsabilità ai vettori per il trasporto di passeggeri.

70 La CE (ora UE) ha dato un contributo significativo al miglioramento della sicurezza delle navi, in particolare per quanto riguarda le navi cisterna che trasportano idrocarburi. In generale, l'approccio della CE è stato quello di lasciare che l'IMO prendesse le iniziative e quindi di raccomandare agli Stati membri di accettare e attuare i vari accordi e convenzioni adottati dall'IMO. L'incidente di Braer nel 1993, che ha provocato un massiccio inquinamento al largo delle isole Shetland, ha portato a un grande cambiamento di atteggiamento sia per gli Stati membri che per la CE nel suo insieme. Da allora, la CE ha adottato o aggiornato un ampio corpus legislativo sulla sicurezza marittima, e ciò ha contribuito in modo significativo alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento del mare causato dalle navi nelle acque della CE. La normativa sviluppata nella CE

più comparsa ma spesso protagonista del processo di integrazione europea – è stato sovente invocato quale strumento maggiormente idoneo per fronteggiare le nuove sfide provenienti dall’acuirsi della criminalità transfrontaliera e dall’urgente necessità di porre rimedio alla inefficacia del regime sanzionatorio disposto dai singoli Paesi membri<sup>71</sup>.

In questi termini, anche l’inquinamento marino da idrocarburi causato dalle navi, dovuto essenzialmente alla prassi dei cosiddetti “scarichi operativi” nei quali rientrano le operazioni di pulizia delle cisterne e lo smaltimento del petrolio residuo, incoraggiata sia dall’assenza di adeguate infrastrutture per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti nelle aree portuali, sia dall’osservanza non omogenea delle procedure tecnico-operative previste dalla normativa internazionale, è progressivamente divenuto oggetto di direttive comunitarie «*tendenti a migliorare l’attuazione di regole e norme internazionali*». Significative, a riguardo, la direttiva 95/21/CE sul controllo dello Stato di approdo – secondo cui durante ogni ispezione a bordo nave devono essere verificati il registro degli oli minerali e gli altri registri di bordo, con la

---

comprende direttive e regolamenti riguardanti, tra l’altro,: requisiti minimi per le navi che trasportano carichi pericolosi o inquinanti diretti o in partenza da porti CE (Direttiva 93/75/CEE del Consiglio del 13 settembre 1993 relativa ai requisiti minimi per le navi vincolate per o in uscita dai porti comunitari e trasporto di merci pericolose o inquinanti [1993] GU L247/19); un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale (Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un sistema comunitario di monitoraggio e informazione del traffico navale e abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio [2002] GU L208/10 ); livelli minimi di formazione della gente di mare (Direttiva 2001/25 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, sul livello minimo di formazione della gente di mare [2001] GU L136/17); e norme e norme comuni per le organizzazioni di ispezioni e ispezioni navali e per le attività delle amministrazioni marittime (Direttiva 94/57/CE del Consiglio del 22 novembre 1994 relativa a norme e norme comuni per le organizzazioni di ispezioni e ispezioni navali e per le attività pertinenti delle amministrazioni marittime [1995] GU L319/20). Sono state inoltre adottate direttive concernenti l’applicazione delle norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell’inquinamento e l’ispezione da parte dello Stato di approdo delle condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi (Direttiva 95/21/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, concernente l’applicazione, in relazione alla navigazione mediante navi comunitarie Porti e navigazione nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri, delle norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell’inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo [controllo dello Stato di approdo] [1995] GU L157/1). In seguito agli incidenti di Erika e Prestige, nella CE si è intensificata l’attività per adottare una maggiore legislazione sulla sicurezza delle navi. Le nuove direttive e regolamenti adottati da allora comprendono quelle relative alla sicurezza delle navi portarinfuse (Direttiva 2001/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, che stabilisce requisiti e procedure armonizzate per il carico e lo scarico sicuri delle navi portarinfuse [2002] GU L13/9); armonizzazione delle ispezioni navali (regolamento [CE] n. 884/2005 della Commissione, del 10 giugno 2005, che stabilisce procedure per lo svolgimento delle ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza marittima [2005] GU L148/25); misure per accelerare l’introduzione graduale dei requisiti di progettazione a doppio scafo o equivalenti per le petroliere monoscafo (regolamento [CE] n. 1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, che modifica il regolamento [CE] n. l’introduzione accelerata dei requisiti di progettazione a doppio scafo o equivalente per le petroliere a scafo singolo [2003] GU L249/1); e la fornitura di impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico (direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2000, sugli impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico [2000] GU L332/81). Inoltre, l’Agenzia europea per la sicurezza marittima e il comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi sono stati istituiti dal regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un’Agenzia europea per la sicurezza marittima ([2002] GU L208/1) e il regolamento (CE) n. 2099/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, che istituisce un comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi (COSS) e modifica i regolamenti sulla sicurezza marittima e la prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi ([2002] GU L324/1), rispettivamente.

71 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*, Milano, 2013, pp. 4 e ss.

possibilità, in caso di incongruenze, di applicare sanzioni di progressiva gravità e proporzionate alle irregolarità riscontrate, fino al fermo della nave – la direttiva 2000/59/CE – istitutiva dell’obbligo per gli enti di gestione dei porti di dotarsi di adeguati impianti di raccolta dei rifiuti delle navi e dell’obbligo di utilizzazione degli stessi – e la direttiva 2002/59/CE, volta a migliorare lo scambio di informazioni in possesso degli Stati costieri in merito al naviglio mercantile presente nelle acque sottoposte alla propria giurisdizione esclusiva, in cui si era posto l’accento sull’importanza di introdurre nei singoli Stati sanzioni penali adeguate, creando in tal modo un effetto deterrente che abbia rilevanti e positivi riscontri per il futuro, e ciò non solo per ipotesi dolose ma anche per quelle caratterizzate da gravi negligenze.

La comune volontà politica degli Stati membri dell’Unione di intervenire, anche attraverso il diritto penale, nella protezione dell’ambiente marino, ha trovato il proprio apice nella direttiva 2005/35/CE, integrata dalla decisione-quadro 2005/667/GAI del Consiglio<sup>72</sup>, adottata in via complementare sulla base di un testo proposto dalla Commissione, per adeguare il diritto comunitario agli obblighi internazionali in materia di inquinamento causato dalle navi, rafforzare il relativo sistema sanzionatorio, aumentare la sicurezza del trasporto marittimo e garantire una più elevata protezione dell’ambiente. Entrambi i testi comunitari, però, lungi dall’imporre genericamente agli Stati il varo di non meglio specificate sanzioni, prevedevano l’armonizzazione dei livelli di pena, necessaria anche alla luce del fenomeno del c.d. *forum shopping*, e richiedevano l’adozione di sanzioni «*efficaci, proporzionate e dissuasive*» (art. 8 Direttiva), che, per quanto riguarda le persone fisiche, avrebbero dovuto consistere nella reclusione – di cui la decisione-quadro dettava anche i massimi e minimi edittali (art. 4 della decisione, in cui vengono previste specifiche circostanze che sarebbero dovute diventare, negli ordinamenti statali, aggravanti speciali)<sup>73</sup> – mentre per le persone giuridiche, si sarebbe dovuto prevedere un regime composto essenzialmente da sanzioni pecuniarie, oltre che da misure riparatorie e/o ripristinatorie e da sanzioni interdittive (art. 6 della decisione). La direttiva 2005/35/CE poi, ricalcando il contenuto della Convenzione Marpol, proponeva di fare oggetto di sanzione gli scarichi in mare delle sostanze definite inquinanti dall’Allegato I (idrocarburi) e dall’Allegato II (sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa) della Convenzione. Gli scarichi in questione possono essere sanzionati, ai sensi dell’art. 4 della direttiva, se soddisfano le condizioni previste dall’art. 3 della direttiva stessa – che ne detta il campo di applicazione – e se sono «*effettuati intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave*». Ancor più rilevante è la previsione contenuta nell’art. 5, avente ad oggetto le “deroghe”: non vengono infatti applicate le sanzioni se lo «*scarico di sostanze inquinanti in una delle aree di cui all’articolo 3, paragrafo 1 [...] soddisfa le condizioni di cui all’allegato I, norme 9, 10, 11 a) o 11 c), o all’allegato II, norme 5, 6 a) o 6 c), della convenzione Marpol 73/78; lo scarico di sostanze inquinanti nelle aree di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettere c), d) ed e)*», o se lo stesso, eseguito dal proprietario, dal comandante o dall’equipaggio posto sotto

<sup>72</sup> Cfr. decisione-quadro 2005/667/GAI del Consiglio europeo del 12 luglio 2005 intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell’inquinamento provocato dalle navi.

<sup>73</sup> Ai sensi dell’art. 4, § 4, è previsto che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reato di cui all’articolo 2, se commesso deliberatamente, sia punibile con una pena detentiva della durata massima compresa tra almeno cinque e dieci anni, qualora il reato abbia causato danni significativi ed estesi alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste e la morte o lesioni gravi a persone.

la responsabilità di quest'ultimo, «soddisfa le condizioni di cui all'allegato I, norma 11 b) o all'allegato II, norma 6 b), della convenzione Marpol 73/78», rinviando, cioè, a disposizioni atte a limitare la portata del divieto per motivi tecnici (come il lavaggio delle cisterne), per motivi di sicurezza (lo scarico è permesso purché ciò sia necessario per salvare la vita di qualcuno), oppure ancora per motivi di tutela dell'ambiente (come nel caso in cui vengano scaricati solventi al fine di contenere una marea nera)<sup>74</sup>.

Dal punto di vista giurisdizionale, infine, l'art. 7 della decisione – superando il sussidiario criterio dello Stato di bandiera, che pur permaneva – attribuiva la competenza al giudice dello Stato nel cui territorio è stato commesso il reato<sup>75</sup>.

La Commissione europea impugnò la decisione-quadro 2005/667/GAI dinnanzi alla Corte di Giustizia per violazione degli artt. 174 e 175 del TCE, adducendo che il corretto fondamento di simili interventi normativi dovesse essere rintracciato nell'ambito del "primo pilastro" comunitario piuttosto che nel "terzo", riproponendo così le medesime doglianze con cui era stato ottenuto l'annullamento della decisione 2003/80/GAI in materia di tutela penale dell'ambiente<sup>76</sup>. Ed invero, in base agli artt. 29, 31, lett. e), e 34, par. 2, lett. b), TUE, la tutela penale dell'ambiente era stata fatta rientrare nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale di cui all'art. 29, in ragione della dimensione transnazionale di tali reati, le cui conseguenze «sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati ove tali reati vengono commessi», costituendo un problema con cui devono confrontarsi tutti gli Stati membri, chiamati ad «agire di concerto per proteggere l'ambiente in base al diritto penale». Uno degli strumenti offerti dal diritto comunitario per realizzare la cooperazione giudiziaria era la decisione quadro (art. 34, paragrafo 2, lettera b), finalizzata al «ravvicinamento delle

---

74 La direttiva 2005/35/CE tollera l'effettuazione di scarichi inquinanti al di sotto di determinate quantità od in circostanze particolari. Ad esempio, l'art. 5 sancisce la liceità degli scarichi di idrocarburi o di sostanze liquide pericolose effettuati nel rispetto delle condizioni indicate all'Allegato 1 (norme 15, 34, 4.1. o 4.3) ed all'Allegato II (norme: 13, 3.1.1 e 3.1.3) della Convenzione di Marpol. Tramite il rinvio è esclusa l'illiceità degli scarichi di idrocarburi o di miscele di idrocarburi effettuati: al di fuori delle zone speciali (ovvero quella del Mare Mediterraneo, del Mar Baltico, del Mar Nero, del Mar Rosso e quella dei Golfi), ad una certa distanza dalle coste, da navi in navigazione dotate di particolari sistemi di sorveglianza e di controllo degli scarichi di idrocarburi ed un sistema di cisterne di decantazione, che non superino determinate soglie quantitative, con valori che variano a seconda del tipo di nave). Sono inoltre considerati leciti gli scarichi delle acque sentine, non mescolate ai residui del carico di idrocarburi, se effettuati nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Convenzione, ovvero solo qualora non contengano prodotti chimici, od altre sostanze, in quantità o in concentrazioni pericolose per l'ambiente marino. Lo scarico, anche laddove non rispetti le suddette condizioni, non è considerato illecito se effettuato da una nave per assicurare la propria sicurezza, quella di un'altra nave, per salvare delle vite umane, ovvero, laddove lo scarico in mare di idrocarburi sia approvato dall'Autorità al fine di contrastare un particolare caso di inquinamento. Il successivo paragrafo dell'art.5 esclude l'illiceità degli scarichi di idrocarburi e di liquami pericolosi riversati in seguito ad un'avaria alla nave o al suo equipaggiamento, se avvenuti: negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito (come specificato nella parte III, sezione 3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare), nella misura in cui uno Stato membro abbia giurisdizione su tali stretti; nella zona economica esclusiva; in una zona equivalente di uno Stato membro, istituita ai sensi del diritto internazionale o in alto mare. A norma dell'art. 5 bis della direttiva è, inoltre, esclusa l'illiceità degli scarichi che, per la loro scarsa entità, non abbiano prodotto un deterioramento alla qualità delle acque. Questi sono, però, illeciti se per la loro periodica ripetizione abbiano, nel loro insieme, causato un deterioramento delle acque.

75 La presenza di più criteri, che potenzialmente avrebbero potuto fondare per il medesimo reato la competenza giurisdizionale di più Stati membri, era poi temperata dai c.d. criteri di collegamento (commi 4 e 5).

76 In particolare, l'art. 174, n. 1, CE elenca gli obiettivi dell'azione ambientale della Comunità mentre l'art. 175 CE definisce le procedure da seguire al fine di raggiungere tali obiettivi.

*disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi da impiegare, in ragione della mancanza di efficacia diretta delle stesse<sup>77</sup>.*

In senso contrario, l'interesse della Commissione a collocare la competenza nell'ambito del primo pilastro, cioè in quello del TCE (ora TFUE), là dove, il potere di iniziativa legislativa è nelle sue mani e vi è un significativo coinvolgimento sia del Consiglio, che può decidere a maggioranza qualificata, sia del Parlamento europeo<sup>78</sup>.

La Corte, dopo aver riconosciuto che la legislazione penale e le norme di procedura penale non rientrassero tra le materie di competenza diretta della Comunità, ha rilevato che le disposizioni della decisione-quadro 2005/667/GAI, essendo finalizzate oltre che alla tutela dell'ambiente anche a garantire la sicurezza marittima, avrebbero potuto essere adottate *ex art. 80, comma 2, TCE*; lungi, quindi, dal contestare di per sé lo strumento prescelto, la Corte ha rilevato l'assenza di competenza della Comunità a determinare il tipo ed il livello delle pene che gli stati sono tenuti a prevedere e pertanto ha escluso la possibilità comunitaria di intervenire, come fatto agli artt. 4 e 6, sul trattamento sanzionatorio; constatando poi come la direttiva non potesse sussistere in assenza della decisione-quadro, i giudici di Lussemburgo hanno annullato entrambi i provvedimenti.

#### **4.1. I più recenti interventi europei volti a tutelare dell'ambiente marino attraverso sanzioni penali**

Con la direttiva 2009/123/CE, introdotta in un mutato contesto comunitario, sono stati reinseriti nella normativa europea i contenuti annullati dalla Corte di Giustizia. Essa, infatti, allo stesso modo dei testi previgenti, sottolinea che *«lo scarico illecito di sostanze inquinanti effettuato dalle navi dovrebbe essere considerato reato qualora sia stato commesso intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave e qualora provochi un deterioramento della qualità dell'acqua. Non è necessario che i casi meno gravi di scarico illecito di sostanze inquinanti, effettuati dalle navi che non provocano un deterioramento della qualità dell'acqua, siano considerati reati»* (Considerando 9).

L'art. 1 della direttiva del 2009 sostituisce integralmente il testo degli artt. 4 e 5 della direttiva del 2005, rispettivamente rubricati "violazioni" e "deroghe". Il nuovo testo dell'art. 4 prevede che venga punito l'autore di ogni tipo di scarico, anche se "di minore entità". Nonostante sembri dettare una disciplina più severa rispetto alla previgente, l'art. 5 mantiene il sistema di deroghe già disciplinato dalla decisione abrogata, escludendo così che possa essere punito chi sversa nelle acque marine sostanze inquinanti per ottemperare alle prescrizioni della Convenzione Marpol. Con la Direttiva 2009/123/CE, inoltre, viene prevista la responsabilità delle persone giuridiche, precedentemente disciplinata agli artt. 5 e

---

<sup>77</sup> L'adozione di decisioni-quadro incidenti nella materia penale si caratterizza, peraltro, per una bassa intensità di armonizzazione, legata sia al mancato effetto diretto di tali provvedimenti normativi che alla impossibilità, in caso di loro omessa trasposizione negli ordinamenti nazionali, di porvi rimedio mediante un ricorso per inadempimento *ex art. 226 TCE*, oltre al fatto che la stessa competenza pregiudiziale della CGE non presenta, in tali casi, carattere obbligatorio, dovendo, ai sensi dell'art. 35 TUE, essere accettata dagli Stati membri per poter incidere concretamente nei casi di inottemperanza.

<sup>78</sup> Per un commento a tale prima pronuncia della Corte di Giustizia si rinvia a G. MANNOZZI, F. CONSULICH, *La sentenza della Corte di Giustizia C-176/03: riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, pp. 911 e ss.

6 della decisione annullata. Le fattispecie introdotte fondano la responsabilità dell'ente a due condizioni: che la condotta sia stata posta in essere da un soggetto che detenga, in seno alle persone giuridica, una posizione dotata di poteri di rappresentanza, decisione o di controllo (comma 1) oppure che l'autore sia sottoposto all'autorità della predetta posizione dotata di preminenza all'interno dell'ente (comma 2). Si specifica, inoltre, che i comportamenti inquinanti debbano rientrare nelle condotte tassativamente previste dalla direttiva e che in ogni caso siano posti in essere a vantaggio dell'ente.

Nello stesso anno veniva poi varato il Regolamento 391/2009/CE in materia di enti certificatori, con cui tale mansione non è più rimasta appannaggio esclusivo delle istituzioni a ciò storicamente preposte, potendo ora essere svolta a seguito dell'ottenimento di una specifica autorizzazione. Detti enti sono sottoposti a verifiche e sanzioni, fino alla revoca dell'autorizzazione stessa. A due ulteriori Direttive viene, infine, affidato il compito di regolamentare i controlli e le ispezioni a bordo nave: la Direttiva 2009/15/CE stabilisce che «[...] i controlli e le misure che devono adottare gli Stati membri nel loro rapporto con gli organismi preposti all'ispezione, al controllo e alla certificazione delle navi per conformarsi alle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare e sulla prevenzione dell'inquinamento marino [...]» (art. 1 Direttiva 2009/15 CE) mentre la Direttiva 2009/16/CE detta le regole per i controlli da parte dello Stato di approdo.

#### **4.2. Possibili spazi per una riforma europea del sistema penale ambientale: la Proposta di Direttiva 2021/0422/COD**

Nonostante il susseguirsi di interventi comunitari in campo ambientale, volti a garantire una efficace tutela (anche penale) del bene protetto, l'impatto della criminalità ambientale sull'ambiente naturale in Europa, ma più in generale a livello globale, continua a determinare l'aumento dei livelli di inquinamento, il degrado della fauna selvatica, la riduzione della biodiversità e la perturbazione dell'equilibrio ecologico. Partendo da tali constatazioni la Commissione europea, il 15 dicembre del 2021, ha proposto l'adozione di una nuova direttiva europea<sup>79</sup> atta a reprimere la criminalità ambientale, onorando un impegno fondamentale del *Green Deal* europeo<sup>80</sup>. La proposta – che si inserisce nel Piano d'Azione "Inquinamento Zero", in quello per l'"Economia Circolare", e nell'ambito della Strategia sulla biodiversità per il 2030 – intende rendere più efficace la tutela dell'ambiente obbligando gli Stati membri ad adottare ulteriori disposizioni penali nei propri ordinamenti ed a rafforzare quelle già in essere per contrastare i reati ambientali che, come rilevato dai proponenti in seno all'organo esecutivo europeo, «sono molto redditizi – con guadagni assimilabili a quelli del traffico illecito di stupefacenti – ma le sanzioni sono molto più blande ed è meno frequente che questi vengano perseguiti»<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Documento 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" n. 2021/0422 COD del 15 dicembre 2021. Il 21 aprile 2022 si è conclusa la fase di consultazione pubblica della proposta di Direttiva presentata dalla Commissione Europea per reprimere la criminalità ambientale, onorando uno degli impegni del *Green Deal* europeo.

<sup>80</sup> *European Commission, European Green Deal: Strengthening EU law to combat environmental crime*, 15 dicembre 2021.

<sup>81</sup> Così, sempre, *European Commission, European Green Deal: Strengthening EU law to combat environmental crime*, cit.

Pur essendo necessario attendere l'effettiva emanazione della direttiva per fornire una valutazione più completa sulla direzione impressa dall'Unione al diritto penale ambientale, si vuole qui svolgere qualche succinta considerazione, segnatamente nella misura in cui progetto comunitario prospetta significative novità anche per la protezione delle risorse marine. Invero la proposta, nel dichiarato fine di contribuire a proteggere la natura e le risorse naturali, da un lato, e la salute pubblica ed il benessere degli individui dall'altro, definisce nuovi reati ambientali, fissa un livello minimo di sanzioni e rafforza l'efficacia della cooperazione<sup>82</sup>; tali interventi si rendono – ad avviso del legislatore comunitario – necessari perché, nonostante le aspettative, il numero di casi perseguiti in materia ambientale è stato esiguo e le sanzioni adottate dai Paesi membri sono state sostanzialmente inefficienti e prive della portata dissuasiva che si voleva attribuirgli; quadro acuito, peraltro, dalla scarsa efficacia della cooperazione transfrontaliera<sup>83</sup>.

In questo senso la proposta, oltre a richiedere l'aumento delle pene previste per reati già esistenti<sup>84</sup>, prevede altresì che siano adottati nei singoli Stati nuovi reati, tra cui quello diretto a punire «*lo scarico, l'emissione o l'introduzione di una quantità di materiali, sostanze o reazioni ionizzanti [...] nell'acqua le quali causino o possano causare la morte o serie lesioni alle persone oppure un danno sostanziale alla qualità [...] dell'acqua, oppure ad animali o piante*»; quello volto a sanzionare «*la produzione, il piazzamento sul mercato o l'uso di sostanze, da sole, mischiate o contenute in altri prodotti quando ciò causi o possa causare la morte o serie lesioni alle persone oppure un danno sostanziale alla qualità [...] dell'acqua, oppure ad animali o piante*»; il reato di «*riciclo di navi*» che rientrino nell'ambito di applicazione del Regolamento EU n. 1257/2013, ove esso avvenga senza il rispetto dei requisiti ivi previsti; quello di scarico da navi di sostanze inquinanti a cui si riferiva l'art. 4 della direttiva 2005/35/CE; il reato di «*installazione, operazione o smantellamento di una installazione in cui siano portate avanti attività pericolose oppure in cui siano conservate o utilizzate sostanze pericolose, preparazioni o inquinanti che ricadono nell'ambito di alcune direttive indicate nella proposta, e che causino o possano causare la morte o gravi lesione alle persone o un danno sostanziale alla qualità [...] dell'acqua, oppure a piante o animali*»; il reato di «*produzione, lavorazione, utilizzo, conservazione, trasporto, importazione o esportazione di materiale radioattivo che causi o possa causare la morte o gravi lesione alle persone o un danno sostanziale [...] dell'acqua, oppure a piante o animali*»; ed il reato di «*estrazione di acqua di superficie o di fondale che causi o possa causare la morte o gravi lesione alle persone o un danno sostanziale alla qualità dell'aria, del suolo, o dell'acqua, oppure a piante o animali*».

Per garantire che le sanzioni siano efficaci, proporzionate ed adeguate, la Commissione propone, in maniera altrettanto inedita, la possibile introduzione di circostanze attenuanti e aggravanti. Tra le prime figurano la gravità del danno causato, il coinvolgimento della

82 Articolo 3 lett. c), d), g), n) p) della proposta di direttiva.

83 Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente (direttiva sulla tutela penale dell'ambiente), del 28 ottobre 2020.

84 Nel dettaglio, superando il ricorso ad un "intervento penale minimo", che ha contraddistinto le precedenti direttive, la Commissione stabilisce che se il reato ha causato o ha rischiato di provocare lesioni gravi o il decesso di un individuo, gli Stati membri devono prevedere, quale adeguata sanzione, una pena detentiva almeno fino a dieci anni. Il progetto di direttiva propone inoltre l'adozione di ulteriori sanzioni, tra cui il ripristino delle risorse naturali compromesse, l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici e alle procedure di appalto e la revoca delle autorizzazioni amministrative.

criminalità organizzata e i profitti illeciti generati o attesi, nonché una forma di recidiva ambientale, chiedendo agli Stati membri di aggravare la pena per colui il quale abbia già commesso in precedenza analoghe violazioni ambientali. Le circostanze attenuanti comprendono, invece, il ripristino dell'ambiente naturale allo stato precedente la violazione e la condivisione con le autorità di informazioni utili all'identificazione degli altri autori del reato o all'acquisizione di elementi di prova<sup>85</sup>.

Ancora, per sopperire alle carenze di tassatività di molte delle fattispecie vigenti nei singoli Stati, la proposta suggerisce di circoscrivere l'area delle incriminazioni alle condotte che cagionano un danno o un pericolo concreto «rilevanti alla vita o all'incolumità delle persone», oppure «alla qualità delle matrici ambientali», definendo cioè i contrassegni dell'accadimento lesivo attraverso la predisposizione di una serie di indicatori sintomatici della rilevanza della lesione, di cui però non si specifica la natura giuridica, mancando il legislatore comunitario di indicare se essi siano indici probatori ovvero elementi costitutivi della fattispecie tipica. Nel dettaglio, con riguardo all'evento di danno si fa riferimento alle condizioni originarie dell'ambiente colpito, alla durata ed alla gravità del danno, alla sua diffusione ed alla sua reversibilità; rispetto al pericolo si tiene conto della natura dell'attività che può essere ritenuta rischiosa o pericolosa e può necessitare di un'autorizzazione che non è stata ottenuta o rispettata, del superamento dei valori soglia legislativi definiti o contenuti nell'autorizzazione e della classificazione della sostanza o del materiale come pericoloso o altrimenti elencato come nocivo per l'ambiente o la salute umana.

La proposta, infine, intende dare un contributo alle indagini e alle azioni penali transfrontaliere: i reati ambientali hanno spesso ripercussioni su diversi paesi (si pensi al traffico illecito di specie selvatiche) o effetti transfrontalieri (come nel caso dell'inquinamento transfrontaliero di aria, acqua e suolo) e le autorità di contrasto e giudiziarie possono reprimerli solo collaborando a livello internazionale<sup>86</sup>.

---

85 Articolo 8, lett. f), della Proposta di Direttiva.

86 La proposta ha ricevuto il plauso del Vicepresidente esecutivo per il Green Deal europeo Frans Timmermans ha dichiarato: «*La distruzione deliberata dell'ambiente naturale minaccia la sopravvivenza stessa dell'umanità. Lasciare che i trasgressori agiscano impunemente compromette i nostri sforzi collettivi per proteggere la natura e la biodiversità, combattere la crisi climatica, ridurre l'inquinamento ed eliminare i rifiuti. Gli abusi gravi devono ricevere una risposta adeguata e la proposta odierna getta le basi per farlo*». Věra Jourová, Vicepresidente per i Valori e la trasparenza, ha dichiarato: «*L'ambiente non conosce frontiere e i reati contro di esso hanno ripercussioni negative in tutti gli Stati membri. Dobbiamo utilizzare tutti i mezzi possibili per proteggerlo a livello unionale, e il diritto penale è uno di essi. La presente proposta fornirà alle autorità di contrasto e alla magistratura gli strumenti per agire in modo più efficace contro i reati ambientali in tutta l'Unione*», Virginijus Sinkevičius, Commissario responsabile per l'Ambiente, gli oceani e la pesca, ha affermato: «*I reati ambientali causano danni irreversibili e a lungo termine alla salute umana e all'ambiente – eppure le indagini che li riguardano sono complesse, è difficile adire un tribunale e le sanzioni tendono a essere leggere. Ecco perché dobbiamo rafforzare la nostra normativa penale ambientale. In un momento in cui la comunità internazionale discute del reato di ecicidio, un livello elevato di protezione ambientale è importante non solo per le generazioni attuali, ma anche per quelle future, mentre raddoppiamo i nostri sforzi per combattere il degrado ambientale*», Didier Reynders, Commissario per la Giustizia, ha dichiarato «*Non c'è tempo da perdere. Dobbiamo garantire che le norme in materia di lotta alla criminalità ambientale siano mirate e sufficientemente ambiziose da creare un reale cambiamento. Con questa nuova direttiva disponiamo di un altro valido strumento per proteggere l'ambiente e, in ultima analisi, il nostro pianeta. La proposta odierna si basa sugli insegnamenti tratti e sull'esperienza acquisita negli ultimi anni e affronterà direttamente le cause principali che hanno impedito alla protezione dell'ambiente di essere abbastanza efficace*».

Occorrerà vigilare sull'eventuale sviluppo di tale proposta per gli importanti riflessi che la stessa potrà avere anche sul diritto penale nazionale a tutela dell'ambiente e segnatamente di quello marino visto che ivi si prevede anche l'adozione di nuove ipotesi delittuose rilevanti per la salvaguardia del bene oggetto della indagine.

## 5. L'affermazione convenzionale del diritto ad un ambiente salubre

Sebbene il diritto all'ambiente non trovi espressa previsione nella Convenzione<sup>87</sup>, esso ha comunque avuto progressivo riconoscimento da parte della giurisprudenza, la quale, facendo leva sul sistema di diritti fondamentali garantiti dalla CEDU in forza di un meccanismo par ricochet<sup>88</sup>, ne ha affermato l'esistenza sia quale limite all'espansione del diritto di proprietà<sup>89</sup> che quale elemento caratterizzante i singoli diritti, tra cui, in particolare, il diritto al domicilio ed alla vita privata e familiare (art. 8)<sup>90</sup> ed il diritto alla vita (art. 2)<sup>91</sup>, ma anche il diritto ad un giusto processo, il diritto di avere accesso ad un tribunale (articolo 6)<sup>92</sup>,

---

87 Come rilevato nella opinione dissidente dei giudici Costa, Ress, Turmen, Zupančič e Sterner nella pronuncia della GC dell'8 luglio 2003 sul caso *Hatton e altri c. Regno Unito*, una simile assenza trova fondamento nella già più volte citata mancanza, all'epoca della approvazione della Convenzione, di una coscienza collettiva circa la necessità di proteggere i diritti ambientali dell'uomo. M. LO VERSO (*L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa propone l'adozione di un protocollo addizionale alla CEDU sul diritto ad un ambiente "safe, clean, healthy and sustainable"*, in [www.masterdirittiumanisapienza.it](http://www.masterdirittiumanisapienza.it), 12 ottobre 2021) ha esposto che la CEDU «contempla solo i cosiddetti "diritti di prima generazione", secondo la classificazione proposta da Norberto Bobbio, ossia i diritti civili e politici», contrapposti a quelli che vengono definiti i «*new generation human rights*», quale appunto il diritto ad un ambiente salubre.

88 Meccanismo di origine pretoria, che ha consentito alla Corte di Strasburgo di estendere la protezione di determinati diritti già garantiti dalla CEDU ad altri non espressamente previsti, è stato ripreso anche con riguardo al tema dell'inquinamento ambientale, per cui si è assistito ad una progressiva estensione dei diritti soggettivi (domicilio, riservatezza e vita privata e vita) al diritto dell'ambiente. Cfr., sul punto, V. ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, cit., p. 4. Sulla giurisprudenza convenzionale in materia ambientale, v. V. STARACE, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, pp. 259 e ss.; L. WILDHABER, J. DARCY, *European Court Of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2006, p. 1183; S. NEGRI, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Harmony with International Law and Jurisprudence: what Lessons from Ocalan Vs Turkey*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, New York, 2005, pp. 243 e ss.; A. R. MOWBRAY, *The creativity of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 5, 2006, pp. 57 e ss.; A. GALINSOGA, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2007, pp. 1501 e ss.

89 Si veda Corte EDU, *Hamer c. Belgio*, ric. 21861/03, sent. 27 novembre 2007, in cui il ricorrente, dopo essere stato sottoposto a procedimento penale per avere edificato, in territorio forestale, contro il divieto di edificazione e aver subito la demolizione del manufatto, aveva lamentato la violazione del diritto alla protezione della proprietà di cui all'art. 1 Protocollo n. 1 alla CEDU. La violazione è stata esclusa dalla Corte, dichiarando la prevalenza dell'ambiente quale valore in sé, anche se non espressamente previsto dalla Convenzione, rispetto al quale sono recessive considerazioni economiche al pari del diritto di proprietà, specie quando lo Stato abbia legiferato nella materia.

90 L'art. 8 CEDU, al comma 1, garantisce ad ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

91 Il diritto alla vita ex art. 2 CEDU ha rappresentato, infatti, il vero banco di prova su cui la Corte ha potuto modulare progressivamente l'intensità e la tipologia degli obblighi derivanti dalla violazione delle disposizioni convenzionali, distinguendo dal contenuto "classico" negativo delle libertà fondamentali in termini di dovere di astensione (*Abwerrecht*) a carico dello Stato obblighi a contenuto positivo (*Schutzpflicht*), aventi ad oggetto, non un divieto, bensì la protezione e il godimento del diritto stesso.

92 La Corte ha stabilito che le autorità pubbliche devono osservare determinati requisiti in materia di informazione e comunicazione, nonché di partecipazione nei processi decisionali e nell'accesso alla giustizia in

a ricevere e trasmettere informazioni e idee (articolo 10)<sup>93</sup>, il diritto a un ricorso effettivo (articolo 13)<sup>94</sup> ed il diritto al pacifico godimento dei propri beni (articolo 1 del Protocollo n. 1)<sup>95</sup>.

Le esigenze di salvaguardia ambientale hanno quindi contribuito alla nascita di un nuovo valore in seno alla Corte, in grado di condurre ad un più equilibrato bilanciamento tra l'esercizio dei diritti umani espressamente riconosciuti dalla Convenzione ed il principio generale del rispetto dell'individuo, cui l'intero sistema di garanzia convenzionale è orientato<sup>96</sup>. Pur quindi nell'impossibilità di reclamare un autonomo diritto avente ad oggetto la qualità dell'ambiente in quanto tale – in ragione del valore strumentale che esso ha nella Convenzione, che permette di ravvisarne la violazione solo laddove vi sia un'effettiva intrusione nella vita privata del ricorrente che ne pregiudichi concretamente la salute o, perlomeno, la normale condizione di benessere<sup>97</sup> – nel prosieguo si cercheranno di individuare le modalità attraverso cui tali diversi diritti incidono nel progressivo emergere di un diritto individuale ad un ambiente sano.

Per quanto attiene agli obblighi di tutela gravanti in capo agli Stati, basti qui solo rammentare che, per riscontrare una violazione di un diritto sancito dalla Convenzione, è necessario accertare che le autorità statali abbiano violato uno specifico obbligo, positivo o negativo, previsto dalla disposizione che si assume non essere stata rispettata e da cui è seguito il pregiudizio per il ricorrente. Se, tradizionalmente, i diritti garantiti dalla CEDU sono di tipo "negativo", e quindi consistono in libertà di cui l'individuo deve godere e rispetto alle quali è previsto un obbligo di non ingerenza da parte dello Stato, per garantire una effettiva realizzazione degli obiettivi convenzionali si richiede anche una attiva

---

processi che hanno ad oggetto l'ambiente. Come laddove è stato riconosciuto ad associazioni ambientaliste il diritto con riferimento all'art. 6 CEDU (sentenza *L'Erablière ASBL c. Belgio*, del 2009).

93 Il diritto alla libertà di espressione in materia ambientale ha visto affermazione da parte della giurisprudenza della CEDU in forza dell'articolo 10: in ragione del fatto che la Corte considera l'ambiente un tema di interesse generale, essa ritiene che debba esservi la libertà di esprimersi su di esso. Una prima affermazione si è avuta nel caso *Vides Aizsardzibas Klubs contro Lettonia* del 2004, avente ad oggetto la pubblicazione su un quotidiano regionale di una risoluzione dell'assemblea della associazione in parola, in cui si denunciavano le attività irresponsabili e illegali delle autorità di un comune. L'associazione fu citata in giudizio per diffamazione ma la Corte ritenne, al contrario, che ci fosse stata una violazione dell'articolo 10, e quindi una violazione della libertà di espressione. Nel caso *Steel e Morris c. Regno Unito* del 2005, una condanna per diffamazione di un gruppo di attivisti ambientali che aveva preparato e distribuito un volantino che attaccava una multinazionale, è stata giudicata, quanto al risarcimento del danno a cui erano stati condannati gli attivisti, sproporzionata rispetto ai loro redditi modesti. Da ultimo, nel caso di *Noël Mamère contro Francia* del 2006: il giornalista Noël Mamère, che era stato sottoposto ad un processo per diffamazione per aver fatto dei commenti in un programma televisivo sul modo in cui alcune autorità francesi avevano gestito il disastro di Chernobyl, la Corte ha ritenuto che vi fosse stata una violazione della libertà di espressione: la protezione dell'ambiente e della salute pubblica sono questioni di interesse generale e bisogna potersi esprimere su questi temi senza essere minacciati di essere perseguiti.

94 Corte EDU, *Guerra et altri c. Italia*, ric. n. 14967/1989, sent. 19 febbraio 1998; Corte EDU, *Cordella et altri c. Italia*, ric. nn. 54414/13 e 54264/15, sent. 24 gennaio 2019.

95 Cfr. Corte EDU *Öneryildiz c. Turchia*, par. 119 ss.; Corte EDU *Boudaïeva e altri c. Russia*, par. 166 s.; Corte EDU *Kolyadenko e altri c. Russia*, cit. par. 207 e par. 213-

96 V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, n. 1, 2018, pp. 259 e ss.

97 *Ex multis*, Corte EDU *Kyrtatos c. Grecia*, ric. n. 41666/1998, sent. 22 maggio 2003, par. 52; Corte EDU *Fadeyeva c. Russia*, ric. n. 55723/2000, sent. 9 giugno 2005, par. 68.

partecipazione da parte dello Stato<sup>98</sup>. Trattasi quindi di obblighi positivi, che la Corte di Strasburgo ha affermato<sup>99</sup> riconoscendone il fondamento nel dovere primario di assicurare all'individuo una adeguata protezione preventiva da aggressioni illegittime da parte degli agenti statali e di qualsiasi terzo; un simile dovere si ricava, peraltro, dallo stesso *incipit* della Convenzione, laddove all'art. 1 si fa ricorso al termine "secure" o "tutelare" e discende dalla stessa esigenza di rendere effettiva, e non meramente declaratoria, la protezione garantita dalla Corte<sup>100</sup>. Tra gli obblighi positivi, la dottrina è solita individuare un livello primario di tutela, quale dovere a carico dello Stato di conformare il proprio ordinamento giuridico in maniera tale da dissuadere i consociati dalla commissione di reati, attraverso la predisposizione di un quadro legislativo ed amministrativo (*legal framework*) finalizzato a prevenire le violazioni della Convenzione, ed un livello secondario quale dovere delle autorità pubbliche di prevenire nel caso concreto la violazione.

A riguardo, a partire dalle decisioni nei casi *Cestaro* e *Bartesaghi Gallo*, i giudici della Corte EDU, pur non pronunciandosi apertamente con un'indicazione di dovere di penalizzazione, hanno lasciato comunque intendere che, in materia di obblighi di tutela penale, esista un vero e proprio "dovere di punire" di matrice convenzionale<sup>101</sup>, che esautora di fatto il legislatore nazionale delle proprie scelte di politica criminale sia nell'*an* sia nel *quomodo*.

La tutela della vittima è l'elemento che fonda l'obbligo di penalizzazione di matrice convenzionale e che porta con sé una profonda trasformazione del diritto penale interno, con un radicale mutamento del suo ruolo di ultima *ratio*.

La protezione del diritto umano ad un ambiente salubre da parte della giurisprudenza della Corte può avvenire oltre che con obblighi di natura sostanziale, con cui ci si riferisce agli obblighi in capo agli Stati finalizzati alla protezione di un determinato bene giuridico (ad esempio l'art. 2 relativo alla vita o l'art. 8 concernente la protezione della vita privata e

98 A mero fine indicativo, si richiamano, in dottrina F. SUDRE, *Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne de la Cour de l'Homme*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1995, pp. 363 e ss.; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp. 24 e ss.; B. CONFORTI, *Reflections on State Responsibility for the Breach of Positive Obligations: the Case-law of the European Court of Human Rights*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2003, pp. 3 e ss.; E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani*, Napoli, 2011, pp. 30 e ss.; in giurisprudenza Corte EDU *X. e Y. c. Paesi Bassi*, ric. n. 8978/1980, sent. 26 marzo 1985; Corte EDU *Marckx c. Belgio*, ric. n. 6833/1974, sent. 13 giugno 1979; Corte EDU *Airey c. Irlanda*, ric. n. 6289/1973, sent. 9 ottobre 1979; Corte EDU *Young, James and Webster c. Regno Unito*, ric. nn. 7601/1976 e 7806/77, sent. 13 agosto 1981.

99 Corte EDU *Giuliani e Gaggio c. Italia*, ric. n. 23458/02, sent. 24 marzo 2011, ripreso da F. VIGANÒ, *Il diritto penale sostanziale italiano davanti ai giudici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Giurisprudenza di merito*, suppl. vol. XL – dicembre 2008, n. 12, p. 84.

100 C. FENTON-GLYNN, *European Case Law Update*, in *International Family Journal*, n. 3, 2016, pp. 269-274; V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva*, cit., p. 260.

101 D. PULITANÒ, *Diritti umani e diritto penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2013, pp. 1613 e ss.; E. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006, pp. 255 e ss.; A. ESPOSITO, *Il diritto penale "flessibile". Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Torino, 2008, pp. 386 e ss.; F. TULKENS, *The paradoxical relationship between criminal law and human rights*, in *Journal of International Criminal Justice*, 9, 3, 2011, pp. 577 e ss.; D. Zerouki-Cottin, *L'obligation d'incriminer imposée par le juge européen, ou la perte du droit de ne pas punir*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2011, pp. 575 e ss.; G. GIUDICELLI-DELAGE, S. MANACORDA, J. TRICOT, *Devoir de Punir? Le système pénal face à la protection internationale du droit à la vie*, Paris, 2013, *passim*; F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, *Criminal law and human rights*, in S. BODY-GENDROT, M. HOUGH, K. KEREZSI, R. LÉVY, S. SNACKEN (dir. da), *The Routledge Handbook of European Criminology*, New York, 2014, pp. 91 e ss.

familiare), anche con obblighi di tipo procedurale, destinati ad operare *ex post* rispetto alla violazione del diritto e volti ad assicurare il corretto espletamento, da parte dello Stato, di determinate procedure (come l'art. 6, a garanzia di un equo processo, e l'art. 13, che assicura un ricorso giurisdizionale effettivo).

Tale rigida distinzione ha assunto progressivamente contorni meno definiti: tramite un processo di "proceduralizzazione di obblighi sostanziali"<sup>102</sup> la giurisprudenza convenzionale ha, infatti, progressivamente elaborato ed estrapolato obblighi procedurali da disposizioni di natura sostanziale, finendo per individuare all'interno dei diritti contenuti negli art. 2, 8 e 1 del Primo Protocollo, il diritto di informazione, il diritto di ricorso contro decisioni di tipo amministrativo ed il corrispettivo dovere per lo Stato di condurre preventivamente studi ed inchieste appropriati al fine di valutare i rischi posti dalla realizzazione di attività pericolose per l'ambiente. La giustificazione di una simile operazione ermeneutica si rinviene sia, da un lato, nell'alleggerimento dell'onere della prova che i ricorrenti si trovano a dover ottemperare per dimostrare la violazione di una disposizione di ordine sostanziale, sia, dall'altro, nella possibilità di ridurre l'ampio margine di apprezzamento che viene riconosciuto agli Stati, specie con riguardo alla tutela ambientale spesso bilanciata con interessi di matrice economica.

## 6. Considerazioni conclusive

Dal quadro sinteticamente tratteggiato si evince che, pur essendo indubbiamente significativa la spinta sovranazionale ad assicurare tutela all'ambiente e segnatamente all'ambiente marino – ambito in cui tutti gli interessi degli Stati del mondo sono tra loro inestricabilmente connessi – certo è che dinnanzi ad una sempre più imminente minaccia per le risorse naturali, non si sia ancora addivenuti ad una effettiva soluzione, su scala internazionale, in grado di apprestarvi una adeguata protezione. Ed invero, se, da un lato, le disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali, nella misura in cui demandano alle scelte dei singoli stati la previsione di sanzioni penali, rischiano di portare ad un recepimento nella pratica diversificato e talvolta inefficace, dall'altro lato, anche la possibilità di ricorrere, per una più stringente tutela, al diritto penale internazionale non pare certo agevole. Se, invero, non appare possibile far leva esclusivamente sulle disposizioni attualmente previste nello Statuto di Roma per sanzionare chi lede l'ambiente, a conclusioni non dissimili si perviene con riguardo alla possibile introduzione di un quinto crimine internazionale atto a punire chi attenta alla sopravvivenza del pianeta. In questo caso, complici interessi talvolta confliggenti e proposte "sfocate"<sup>103</sup> nella definizione di ecodicidio, sempre più sovente ci si chiede se l'epilogo non possa essere quello di valutare non più opportuno, e nemmeno necessario, il ricorso al diritto penale internazionale, ritenendosi invece di dover far leva su strategie di intervento non penalistico – come quelle offerte dal diritto amministrativo e dal suo impianto sanzionatorio – ed addirittura extra-giuridico. Se invece si intende continuare con il percorso di criminalizzazione dell'ecodicidio, onde evitare che il crimine in parola resti

<sup>102</sup> L'espressione è di J.F. FLAUS, *La proceduralisation des droits substantiels de la Convention européenne des droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et les nuisances*, in AA. VV., *Pour un droit commun de l'environnement: melanges en l'honneur de Michel Prieur*, Parigi, 2007, p. 1265.

<sup>103</sup> Così A. VALLINI, *Ecodicidio: un giudice penale per i "crimini contro la terra"*. Introduzione, in *Leg. Pen.*, 17 marzo 2021, p.3.

una disposizione indubbiamente evocativa e palliativa delle istanze della pubblica opinione ma, nella sostanza, di scarso utilizzo, si ritiene possa essere proficuo procedere con la via del dialogo tra giurisdizioni, interne ed internazionali, e tra Stati, nella consapevolezza che solo il dialogo può accompagnare il percorso di universalizzazione che la specifica materia in oggetto necessita.

Anche a livello europeo, il quadro predisposto per la tutela dell'ambiente è in costante divenire. Superato l'originario scetticismo comunitario ad occuparsi di ambiente, oggi la sua tutela rappresenta uno degli scopi più attuali ed urgenti dell'Unione, al punto da aver richiesto agli stati membri di intervenire con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per proteggere tale bene giuridico, altamente minacciato dallo sviluppo della moderna economia. Se l'Unione Europea per fronteggiare l'esponenziale crescita del fenomeno ha profuso immensi sforzi nella creazione di strumenti che potessero efficacemente invertire la rotta e preservare l'ambiente come bene superindividuale funzionale alla vita di ciascuna persona – sforzi palesati in provvedimenti significativi, come la direttiva 2008/99/CE ed il *Green Deal* Europeo, – ad oggi gli essi non hanno raggiunto i livelli sperati, non riuscendo a colmare le lacune esistenti nell'attuale gestione dei reati ambientali a livello comunitario ed interno ai singoli Stati membri. Proprio per tale ragione, la Commissione Europea ha presentato un progetto di riforma della direttiva 2008/99/CE, che si presenta decisamente più articolato (con un preambolo di 40 punti e ben 29 articoli, a fronte degli 8 previsti nel 2008) e si pone espressamente lo scopo di dare una maggiore effettività alla tutela penale dell'ambiente nell'Unione Europea, migliorando la risposta delle autorità statali ai crimini ambientali mediante una definizione più esaustiva delle fattispecie incriminatrici.

Sposando l'attenzione alla "grande Europa", è altresì significativa l'attività della Corte EDU, che – in chiave antropocentrica (e vittimocentrica), in quanto orientata a proteggere gli individui ed a salvaguardarne l'integrità fisica e la salute – è addivenuta all'affermazione del diritto convenzionale ad un ambiente salubre, individuato facendo leva – a fronte della espressa menzione di tale diritto della CEDU – principalmente sugli artt. 2 e 8 della Convenzione. I Giudici di Strasburgo, pur non avendo ancora sancito l'obbligo di sanzionare il danno ambientale "di per sé stesso", hanno invocato nelle proprie pronunce obblighi positivi in capo agli stati consistenti nella predisposizione di strumenti che siano in grado di prevedere le modalità di esercizio di attività pericolose e di assicurare una specifica disciplina delle stesse, nella individuazione di controlli e di monitoraggi da parte delle pubbliche autorità e nella connessa ripartizione delle responsabilità nell'individuazione dei soggetti responsabili dei cicli produttivi, oltre, infine, ad un costante flusso di comunicazione tra le autorità pubbliche ed il sistema giudiziario per la valutazione di possibili responsabilità penali<sup>104</sup>.

Ne consegue, dunque, un quadro quanto mai intricato, anche in ragione della complessità che caratterizza, in termini generali, la materia ambientale e la tipizzazione delle offese penalmente rilevanti; dinnanzi ad esso e di fronte al costante promanare di frequenti iniziative tese ad una crescente ed incisiva incriminazione di comportamenti pregiudizievoli da parte dei singoli stati per proteggere le componenti ambientali, invocandosi – seguendo

---

104 V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu*, Torino, 2011, *passim*.

un *leit motiv* ormai classico – sanzioni effettive, dissuasive e pure financo drastiche, non rimane che attendere ulteriori sviluppi e chiedersi se essi siano davvero efficienti oppure se non si debbano invece promuovere, soprattutto laddove le offese ai beni protetti siano marginali, più opportune altre strategie di tutela, anche scevre del ricorso al diritto penale, pena il rischio di sbiadire quella che è la sua *ratio essendi* ed affastellare nei singoli ordinamenti giuridici chiamati a recepire le sollecitazioni sovranazionali fattispecie penali spesso inefficaci e scarsamente deterrenti.