

Marco Gambardella

(Professore associato di Diritto penale. Sapienza Università di Roma)¹

IL SISTEMA DEI REATI AMBIENTALI NEI PAESI ANGLOSASSONI (REGNO UNITO)

1. Introduzione

I reati ambientali possono essere definiti come condotte che contravvengono previsioni scritte (*statutory provisions*) per la protezione dell'ambiente ecologico e fisico, per cui è prevista una sanzione punitiva. Tali disposizioni hanno inoltre l'obiettivo di proteggere la salute pubblica.

Nel Regno Unito i reati contro l'ambiente non sono codificati o incorporati in un unico atto o in una cornice legislativa, come ad esempio l'*Employment Rights Act 1996*. Viceversa, si trovano in una moltitudine di atti e regolamenti (*Acts and Regulations*). La disciplina ambientale inoltre può includere anche illeciti previsti nella *common law*, come il disturbo pubblico (*public nuisance*)².

Il testo legislativo più importante è il *Environmental Protection Act 1990* (EPA), un atto che incorpora un'intera gamma di sanzioni penali e definisce la struttura fondamentale e l'autorità per la gestione dei rifiuti ed il controllo delle emissioni nell'ambiente. La legge attua inoltre la direttiva quadro sui rifiuti dell'Unione europea (2008/98/CE) in Inghilterra, Galles e Scozia.

Altra importante normativa in materia di ambiente è l'*Environment Act 1995*, il quale ha creato una serie di nuove agenzie e ha stabilito nuovi standards per la gestione ambientale. In particolare, l'*Act* istituisce l'*Environmental Agency* (EA), la *Scottish Environment Protection Agency* (SEPA) e le *National Park authorities*.

In Inghilterra e Scozia ogni anno vi sono tra i 5.000 e 10.000 procedimenti penali in materia ambientale³. La maggior parte dei reati ambientali sono incentrati sulla violazione di disposizioni amministrative (*environmental regulatory offences*), tuttavia non mancano illeciti penali propri del diritto penale classico (*non-regulatory criminal offences*)⁴.

¹ Con la collaborazione di **Andrea Pantanella** e **Marina Poggi d'Angelo**, Dottorandi di ricerca in Diritto penale nella Sapienza Università di Roma.

² V. E. FISHER – B. LANGE – E. SCOTFORD, *Environmental Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2013, p. 305 e ss.

³ Cfr. P. STOOKES, *A practical approach to Environmental Law*, Oxford University Press, 2009, p. 462 e ss.

⁴ Si veda in proposito, S. BELL – D. MCGILLIVRAY – O. W. PEDERSEN – E. LEES – E. STOKES, *Environmental Law*, Oxford University Press, 2017, p. 269 e ss.

In pratica, la questione relativa all'utilizzo delle sanzioni amministrative, regolatorie o penali è risolta nel Regno unito in modo frammentario e non univoco. Non esiste un regime generale di illeciti amministrativi o penali, ma dipende dalla specifica disposizione scritta se classificarli come gli uni o come gli altri.

2. Caratteristiche e categorie

La caratteristica principale dei reati ambientali riguarda l'elemento soggettivo. In particolare, è possibile fare la seguente distinzione:

1. *Strict liability*

La maggior parte dei reati ambientali è posta a titolo di responsabilità oggettiva (*strict liability*): non si richiede, cioè, la prova né del dolo né della colpa (*mens rea*), ma è sufficiente provare l'elemento oggettivo del reato (*actus reus*).

Ad ogni modo, il grado di riprovevolezza sarà rilevante ai fini della sentenza e certamente verrà valutato se sussiste il dolo (*intention*). Tuttavia, l'obiettivo dei reati a responsabilità oggettiva è di assicurare che coloro che compiono attività di impresa in cui esiste un rischio di danno ambientale garantiscano anche che vengano implementati i sistemi migliori di management e vengano poste in essere giuste precauzioni per minimizzare il rischio di un danno. Vi è da sottolineare, poi, che tale responsabilità non è da intendersi in senso assoluto: vi sono alcune cause di esclusione della responsabilità penale (*defences*) applicabili a molti reati ambientali.

2. *Corporate liability*

Nei reati ambientali i trasgressori possono anche essere le società. Una società costituita (*incorporated company*) è una persona giuridica per il diritto societario (*company law*) e può dunque essere responsabile di reati a responsabilità oggettiva. Sebbene i delitti ambientali sono commessi spesso dai singoli, i delitti più gravi sono commessi dalle società data l'enorme portata delle loro operazioni.

Inoltre, le società sono chiamate a rispondere per le condotte criminose dei loro dipendenti. I *senior managers* delle società possono essere indagati nella loro qualità di *managers* per molti delitti ambientali laddove un reato sia commesso con il loro consenso o connivenza o è loro attribuibile per negligenza.

3. *Vicarious liability*

La regola generale è che la responsabilità penale è personale: non si può rispondere per fatto altrui (*vicarious*) (*Huggins* [1730] 2 Ld Raym 1574). Tuttavia, la "*vicarious liability*" è spesso, ma non sempre, imposta nei reati a responsabilità oggettiva (*Mousell Brothers Ltd v London & North- Western Railway Co* [1917] 2 KB 836).

I reati ambientali possono essere ricompresi nelle seguenti categorie:

1. *Inquinamento ambientale (causing pollution)*

La sezione 1(3) del *Protection Act* 1990 (EPA) descrive l'inquinamento ambientale (*pollution of the environment*) come l'inquinamento dell'ambiente dovuto al rilascio, derivante da qualsiasi processo, di sostanze capaci di causare danni all'uomo o ad altri organismi viventi sostenuti dall'ambiente (“*pollution of the environment due to release from any process of substances which are capable of causing harm to man or any other living organisms supported by the environment*”).

L'inquinamento ambientale è un reato previsto in una serie di disposizioni scritte (*statutory provisions*). Per esempio, è un reato causare dolosamente lo scarico di rifiuti regolati che dovrebbero essere depositati (s 33(1)(a) dell'EPA 1990). È sufficiente che ci sia una diretta, sebbene non necessariamente immediata, relazione tra le attività del soggetto e il reato contestato.

2. *Consentire dolosamente l'inquinamento (knowingly permitting pollution)*

Alcune leggi prevedono un diverso reato denominato “*knowingly permitting pollution*”. Viene applicato a condotte omissive. Per esempio, il paragrafo s 85(1) del *Water Resources Act* (WRA) 1991 punisce chi autorizza lo scarico di veleni o sostanze inquinanti nelle acque regolate.

3. *Violazione delle condizioni di autorizzazione (breach of licence conditions)*

In molti casi non è un reato inquinare l'aria, la terra o l'acqua se l'attività inquinante è stata autorizzata o permessa dalla relativa autorità regolatrice come la *Environment Agency* o la locale autorità *Environmental Health Department*. Se viceversa, si agisce senza la prescritta autorizzazione, si incorre in tale reato.

4. *Mancato rispetto degli avvisi (failure to comply with notices)*

La *Environmental Agency* e le locali autorità hanno il potere di notificare una molteplicità di avvisi in modo da prevenire problemi che possono verificarsi o in modo da proibire un'attività inquinante o al fine di richiedere un'attività di ripristino (per esempio, Pt 3 della EPA 1990).

5. *Violazione di un dovere legale (breach of statutory duty)*

Un reato ambientale commesso abbastanza frequentemente è la violazione del dovere prescritto dalla legge di occuparsi della gestione dei rifiuti (s 34 della EPA 1990). Tutti i produttori e detentori di rifiuti sono soggetti al dovere di disfarsene a prescindere o meno dalla richiesta di un permesso ambientale.

6. *Contravvenzione di violazioni (contravention of prohibitions)*

Alcune leggi ambientali semplicemente vietano specifiche attività e contrassegnano tali attività come reati (s 1 del *Wildlife and Countryside Act* 1981).

3. L'elemento soggettivo. *Strict Liability*

Molti reati ambientali impongono la responsabilità oggettiva, per cui per accertare un reato l'unico elemento che deve essere provato è l'azione o l'omissione richiesta mentre non vi è bisogno di provare alcuna “*negligence*” o colpa in capo al

soggetto. Le più importanti argomentazioni a favore dell'uso della “*strict liability*” in tale materia sono:

1. la promozione dell'interesse pubblico. L'enfasi è sulla prevenzione e minimizzazione del danno, piuttosto che sull'elemento psicologico di un determinato trasgressore.

2. la deterrenza e il “*risk management*”: incoraggia coloro che devono applicare la legge ad essere molto cauti nelle loro attività al fine di rispettare la normativa ambientale. L'imposizione della responsabilità oggettiva agisce come deterrente, il quale assicura condotte più prudenti per evitare il rischio ambientale.

3. l'efficienza e la facilità nel processo: rende più facile la prova di tali reati. Tutto ciò di cui c'è bisogno è di accertare l'azione criminosa e la complicazione aggiuntiva della prova dell'elemento soggettivo può essere trascurato.

4. il “*Polluter Pays Principle*” (PPP): in accordo con un'interpretazione di tale principio, la punizione imposta dal tribunale per i reati ambientali rappresenta un “pagamento”: alcune volte nella forma di una multa; in altri casi, mediante compensazione o anche sanzione non monetaria come la reclusione.

4. Cause di esclusione della responsabilità. *Defences*.

Sebbene vi siano molti argomenti favorevoli all'utilizzo della responsabilità oggettiva nei reati ambientali, risulta nondimeno problematico punire persone innocenti o che abbiano commesso azioni accidentali. In realtà, vi sono molti pochi reati ambientali che impongono una responsabilità oggettiva assoluta perché la maggior parte di essi bilanciano la potenziale ingiustizia di tale responsabilità con alcune esclusioni della responsabilità penale (*defences*) previste in disposizioni scritte (*statutes*). Tali cause di esclusione della responsabilità per poter operare devono essere allegare e provate dalla persona accusata: si assiste ad un'inversione dell'onere della prova.

Le “*defences*” tipiche sono le situazioni di emergenza (*emergency situations*), l'esercizio della *due diligence* nel compiere le operazioni; una ragionevole giustificazione (*reasonable excuse*).

5. Gli enti regolatori. La *Environment Agency*

La *Environment Agency*, gli enti di protezione della natura, le autorità locali ed altri gruppi, come l'ispettorato per l'Acqua potabile (*the Drinking Water Inspectorate*) e la polizia hanno un ruolo esecutivo in relazione a certi reati.

L’Agenzia dell’Ambiente ha una vasta gamma di poteri di ispezione e di esecuzione⁵. Tali poteri sono esercitati, in primo luogo, con l’obiettivo di determinare se le disposizioni ambientali siano state rispettate; in secondo luogo, allo scopo di controllare l’inquinamento ed il rischio di inondazioni ed, infine, per determinare se e come tali funzioni dovrebbero essere esercitate (*Environmental Act* 1995, s. 108 (1)). Inoltre, secondo il s. 110 dell’Atto, costituisce reato ostruire intenzionalmente un ufficiale autorizzato nell’esercizio dei suoi doveri.

Sebbene tali poteri siano molto estesi, l’Agenzia non ha la totale libertà di indagare ogni violazione del diritto ambientale. Invero, è previsto un diritto generale in capo ai privati di poter indagare per ogni reato (s. 6(1) del *Prosecution of Offences Act* 1985).

La maggior parte delle azioni penali in Inghilterra è instaurata dalla *Environment Agency* (EA). Anche se il diritto penale è potenzialmente un potente strumento per le agenzie di regolamentazione dell’Ambiente, esso gioca un ruolo limitato nell’attuale pratica applicativa. Anche per i reati a responsabilità oggettiva, il procedimento penale è l’ultima *ratio*. Quando l’Agenzia dell’Ambiente deve decidere se instaurare un procedimento penale dovrà considerare una serie di criteri, tra i quali la sufficienza delle prove a supportare l’accusa della commissione del fatto di reato. I criteri che guidano la decisione di instaurazione di un giudizio penale si trovano ora in un documento dell’Agenzia chiamato “*Enforcement and Sanctions- Guidance*”, che è uno di tre documenti che delineano la politica esecutiva dell’agenzia⁶.

Alla luce di tale politica, una volta che i casi passano tale importante fase di filtro, le percentuali di condanna sono alte: sopra il 90% dei casi secondo l’agenzia per l’Inghilterra e il Galles.

Nel determinare se instaurare un’azione penale, tutti gli enti regolatori dell’ambiente devono considerare inoltre il codice per i “*Crown Prosecutors*” che prevede una verifica in due fasi. Primo, se vi sono sufficienti prove per sostenere una condanna; secondo, se è di pubblico interesse iniziare il processo penale.

Il *Environmental Act* 1995 assegna all’Agenzia dell’Ambiente e ad altri regolatori specifici poteri di investigare e processare i delitti ambientali in Inghilterra. Questi poteri includono il potere di fare accesso ai luoghi, avere colloqui sotto cauzione, colloqui obbligatori e il potere di ottenere campioni e documenti.

I procedimenti penali sono normalmente instaurati in relazione a:

1. Incidenti o violazioni con significative conseguenze ambientali;
2. Operazioni senza la richiesta licenza, consenso o autorizzazione;

⁵ D. WOOLLEY – J. PUGH-SMITH – R. LANGHAM – W. UPTON, *Environmental Law*, Oxford University Press, 2009, p. 66 e ss.

⁶ In www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Business/Enforcement_and_Sanctions_Guidance.pdf.

3. Mancanza del rispetto dei requisiti formali per la riparazione di un danno ambientale;
4. Inosservanza degli standards di qualità nel management ambientale;
5. Ostruzione degli ufficiali dell’Agenzia laddove richiedano informazioni.

Altri influenti fattori analizzati per l’instaurazione del procedimento sono la prevedibilità del danno, il dolo del soggetto attivo, i suoi precedenti e l’effetto deterrente del processo.

6. Le pene. *Criminal sanctions*

Il diritto ambientale inglese ora prevede un sistema ibrido di sanzioni. Sotto il nuovo regime di sanzioni civili (*Regulatory Enforcement and Sanctions Act* RESA 2008), gli enti regolatori possono decidere se perseguire penalmente alcuni reati o diversamente imporre uno delle sanzioni civili previste.

Le sanzioni possono essere imposte anche attraverso un processo penale, come ad esempio multe o reclusione. Nel Regno Unito la maggior parte dei reati ambientali portati a processo sono poco gravi e sono puniti con multe di lieve entità, le quali non appaiono una sanzione effettiva se si comparano con i profitti che possono generarsi dalle attività causative di danni ambientali⁷.

Esistono altre sanzioni applicabili dal tribunale nei casi più gravi che riguardano gli accusati come persone fisiche. Queste includono il decreto di condanna ai lavori socialmente utili e le condanne detentive nei casi più gravi.

In relazione ai reati di inquinamento, la maggior parte delle condanne detentive riguarda i reati di gestione dei rifiuti; mentre in altri ambiti, come l’inquinamento idrico, la pena prevalente è monetaria.

Altro motivo di insoddisfazione per le esistenti sanzioni penali è stato lo sviluppo delle pene alternative a quelle tradizionali. Una delle prime forme di sanzione alternativa fu il c.d. “*naming and shaming*” delle società inquinatrici da parte dall’agenzia dell’Ambiente: una sorta di lista nera delle aziende che hanno trasgredito alla disciplina ambientale.

L’Agenzia dell’Ambiente e altre autorità giudiziarie, in tutti i casi appropriati, possono anche emettere ordinanze applicative di pene accessorie e compensative, come il “*criminal behaviour order*” o la confisca. Le pene accessorie che il Tribunale può emettere a seguito di una condanna includono:

1. dequalificazione dei direttori (*disqualification of directors*),
2. confisca dei beni (*confiscation of assets under the Proceeds of Crime Act 2002*),
3. *criminal behaviour orders*,

⁷ S. BELL – D. MCGILLIVRAY – O. W. PEDERSEN – E. LEES – E. STOKES, *Environmental Law*, Oxford University Press, 2017, p. 292.

4. *community protection orders*,
5. confisca degli strumenti usati per commettere il reato,
6. riparazione del danno (*compensation*),
7. sequestro del veicolo (*vehicle seizure*), e
8. bonifica prevista da specifiche disposizioni ambientali.