

Il danneggiamento di *habitat* all'interno di siti protetti.

Sommario: 1. La attuazione della direttiva 2008 / 99 / CE sulla tutela penale dell'ambiente e le modifiche al codice penale; 2. La struttura del nuovo art. 733 bis c. p.; 3. Le condotte penalmente rilevanti; 4. Il quadro sanzionatorio.

1. Una ulteriore tappa del travagliato percorso diretto a dare attuazione alle direttive europee in tema di salvaguardia dell'ambiente è rappresentato dalla emanazione del d. lgs. 7 luglio 2011 n.121, che nel suo art. 1 contempla alcune modificazioni al codice penale riguardanti l'introduzione in esso di due nuove fattispecie contravvenzionali.

L'importanza che nel tempo ha assunto nella considerazione della collettività nazionale ed internazionale il bene ambiente¹, e quindi la necessità di una sua preservazione da condotte offensive, in definitiva, della salute dell'uomo e più in generale dell'ecosistema, ha fatto dubitare della efficacia di interventi sanzionatori ritenuti lievi, quali possono essere le reazioni dell'ordinamento a livello contravvenzionale; in altri termini, lo Stato, così operando, diventerebbe un cattivo esecutore del diritto altrui, quello comunitario appunto, che viceversa impone la previsione di pene adeguate per costituire anche un valido deterrente nei confronti di comportamenti umani che compromettono aree di particolare pregio dal profilo naturalistico nei suoi vari e poliedrici aspetti².

Tali osservazioni critiche colgono solo in parte nel segno, in quanto non va dimenticato che la creazione di fattispecie contravvenzionali consente nel nostro sistema penale di far emergere la rilevanza di condotte colpose, mentre è indubbio che nessun

¹ Cfr. RIONDATO, *Per una introduzione ai rapporti tra diritto penale dell'ambiente, diritto comunitario, diritto dell'Unione Europea*, in AMELIO – FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 35 e segg..

² Cfr. GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, 2010, 403 e segg..

arretramento della soglia di punibilità è consentito per colpire atti preparatori, stante il divieto posto dall'enunciato dell'art. 56 c. p.³.

Il citato decreto legislativo del 2011, emanato in virtù della delega di cui all'art. 19 della legge 4 giugno 2010 n. 96, ha inteso dare attuazione nell'ordinamento interno alla direttiva 2008/ 99 / CE sulla tutela penale dell'ambiente⁴ ed ha, fra l'altro, inserito tra le contravvenzioni del titolo II del libro terzo del codice penale, dedicato a quelle concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione, la fattispecie di distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto, correttamente collocandola all'art. 733 *bis* subito la previsione del danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale, che contempla condotte in parte eguali ed in parte simili a quelle proibite dalla nuova disposizione⁵, la quale suscita non poche perplessità per il suo contenuto alle volte di oscuro significato e pertanto solleva numerose questioni di non sempre facile soluzione⁶.

2. L'art. 733 *bis* c. p. si compone di tre commi e lo sguardo dell'interprete è subito attratto dal suo secondo comma, che, con una sorta di interpolazione, tra il primo ed il terzo comma fa riferimento, con una problematica clausola di rinvio a carattere definitorio, all'art. 727 *bis* c. p., inserito dallo stesso art. 1 del d. lgs. 7 luglio 2011 n. 121, ma posizionato topograficamente nel libro terzo sotto il (diverso) titolo I, capo II, sezione II, riferentesi alle contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi, ed attinente a varie condotte che pongono in pericolo la conservazione di specie animali o vegetali selvatiche protette, tassativamente indicate nelle fonti comunitarie (allegato IV della direttiva 92/ 43 / CE ed allegato I della direttiva 2009 /

³ Cfr. GABRIELI- MAZZA M., *Delitti e contravvenzioni*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, Torino, 1960, 386 e segg..

⁴ In proposito cfr. LO MONTE, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. giur. agr.*, 2009, 231 e segg..

⁵ Cfr. PIOLETTI, *Patrimonio artistico e storico nazionale (reati contro il)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, 1982, 416 e segg..

⁶ Sulla complessa tematica dell'adeguamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario cfr. SAMMARCO, *Armonizzazione europea delle sanzioni, pluralità di ordinamenti giuridici e sistema delle fonti*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini cit.*, 927 e segg..

147 / CE). E' di tutta evidenza che un tal modo di formulazione delle norme appare emblematico della sciatteria e del pressapochismo del legislatore che quasi sempre ormai trascura di valutare la dimensione sistematica degli interventi novellistici e di dar veste ad un *corpus* "ordinato", che appaghi l'interprete anche dal profilo estetico e non crei ulteriori difficoltà in sede esegetica e nel momento applicativo.

Già, infatti, la mera lettura del primo comma dell'art. 733 *bis* c. p. sin dal suo abbrivio desta perplessità per la presenza della dizione "fuori dai casi consentiti", posta dinanzi alla delineazione delle due condotte penalmente rilevanti ed individuate nella distruzione di un *habitat* o nel suo deterioramento tale da comprometterne lo stato di conservazione, le quali hanno però rilevanza soltanto se commesse (anche a titolo di colpa) "all'interno di un sito protetto", cioè come dispone poi il successivo terzo comma in qualsiasi *habitat* di specie (animali o vegetali selvatiche protette indicate nell'allegato IV della direttiva 92/43/ CE e nell'allegato I della direttiva 2009/147/CE) per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale ai sensi dell'art. 4, par. 1 o 2, della direttiva 2009 / 147 / CE , o qualsiasi *habitat* naturale o un *habitat* di tali specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione secondo l'art. 4, par. 4, della direttiva 92/ 42 / CE. Riesce invero assai arduo, a fronte di tale enunciato normativo, comprendere quali possano essere i "casi consentiti", cioè quelle situazioni particolari che autorizzino il soggetto agente a distruggere o deteriorare un *habitat* all'interno di un sito protetto, ossia una zona od area di particolare pregio ambientale, tanto che diviene ragionevole porsi la domanda se simili situazioni possano davvero sussistere nella realtà. A tutto ciò si aggiunga la osservazione che nell'originario schema del decreto in questione l'inciso di cui trattasi non era contemplato ed è stato inserito in un secondo momento forse per simmetria con quello analogo contemplato nel primo comma dell'art. 727 *bis* c. p. , anch'esso, come poc'anzi detto, introdotto da quel decreto.

La nuova ipotesi contravvenzionale delinea una fattispecie istantanea di danno a spazio circoscritto, in quanto le condotte alternative di distruzione e di deterioramento assumono rilevanza penale soltanto se spese all'interno di un sito protetto, ed a forma libera poiché sono ininfluenti le modalità attraverso le quali si determina la distruzione od il deterioramento. Al di fuori di tale ambito le medesime condotte possono essere eventualmente sussunte sotto il rigore punitivo di altre ipotesi contravvenzionali, come ad esempio sotto la previsione dell'art. 733 c. p.⁷, o delittuose (art 635 comma 2 nn. 3 e 5 c. p.).

Va ancora osservato che la norma non definisce cosa intendere per *habitat*, per cui, non rinvenendosi nemmeno una tale definizione fra quelle contenute nell'art. 2 della citata direttiva 2008/99/CE, l'interprete deve rifarsi al comune significato della espressione in base al quale quel segno linguistico comprende il complesso di fattori fisici e chimici che caratterizzano una determinata area in cui vivono date specie di animali o di piante, nel caso in esame quelle specificamente protette dalle indicate direttive. Può però essere di qualche ausilio la direttiva 92/43/CE che all'art. 1, dopo aver precisato alla lettera a) che per conservazione deve intendersi il complesso delle misure necessarie per mantenere o ripristinare gli *habitat* naturali e le popolazioni di specie, di fauna, e di flora selvatiche in uno stato soddisfacente, alla successiva lettera e) definisce come “stato di conservazione di un habitat naturale” l'effetto della somma dei fattori che influiscono sull'*habitat* naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, i quali possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche nel territorio europeo degli Stati membri.

Tale direttiva non evoca peraltro un concetto unitario di *habitat*, ma distingue gli *habitat* naturali da quelli naturali di interesse comunitario e da quelli naturali prioritari. Sono quindi da considerarsi “*habitat* naturali” le zone terrestri o acquatiche che si distinguono in

⁷ Cfr. MACCARI , *Sub art. 733*, in LA MONICA-MARINI MAZZA L., *Commentario al codice penale*, vol. IV, Torino, 2002, 3748.

virtù delle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali, e sono invece da ritenersi “*habitat* naturali di interesse comunitario” quelli che rischiano di scomparire nella loro area di ripartizione naturale o che hanno un’area di ripartizione naturale ridotta (per regressione o perché intrinsecamente ristretta), o infine quelli tipici delle nove regioni bio-geografiche (alpina, atlantica, del Mar Nero, boreale, continentale, macaronesica, mediterranea, pannonica e steppica). Infine, sono definiti tipi di *habitat* “naturali prioritari” quelli che rischiano di scomparire.

Poiché l’art. 733 *bis* c.p. richiama anche l’*habitat* di specie è necessario al riguardo rapportarsi alla definizione contenuta all’art. 1 lett. *f*) della citata direttiva che individua come tale l’ambiente caratterizzato da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico.

La definizione di “zona speciale di conservazione” è contenuta nel citato articolo 1 lettera *l*) che individua come tale “un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali e/o delle popolazioni e delle specie per cui il sito è designato”. E per individuare lo stato di conservazione “soddisfacente” di un *habitat* naturale l’interprete deva far riferimento all’art. 1 lett. *e*) della direttiva 92/43/CE.

Inoltre, per quanto concerne la istituzione di zone di protezione speciale va rilevato che queste costituiscono, unitamente alle zone speciali di conservazione, la rete europea Natura 2000 dei siti ecologici protetti.

In presenza di un tale complesso quadro comunitario, nella interpretazione dell’art. 733 *bis* c.p., occorre far riferimento sul punto alla produzione normativa italiana interna rappresentata da una cospicua serie di decreti ministeriali e soprattutto dal D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 contenente il regolamento di attuazione della direttiva 92/43/CE.

3. La prima condotta sanzionata, consistente nel distruggere un habitat, è descritta con l'uso di un termine già adoperato nel precedente art. 733 c. p. ed anche in altre previsioni codicistiche come ad esempio nell'art. 635 c.p., per cui l'interprete può avvalersi delle elaborazioni giurisprudenziali e dottrinarie maturate in proposito⁸. Tale termine, anche in base al lessico comune, sta ad indicare l'annientamento di quell'*habitat* all'interno di un sito protetto, anche se ciò non comporti necessariamente il suo venir meno nella materialità che lo costituisce, ma soltanto nella sua essenza specifica.

L'altra condotta prevista dall'art. 733 *bis* c. p. è individuata nel deteriorare quell'*habitat* in qualsiasi maniera, ossia nel diminuirne il pregio ambientale: l'ottica del legislatore della novella in esame è polarizzata verso l'evento rappresentato dalla compromissione del suo stato di conservazione, sicché non ogni modalità della condotta spesa in concreto è penalmente rilevante, ma unicamente quella che incide su tale stato mettendo a repentaglio il sito protetto. Ne consegue che ove il danno arrecato sia esiguo e tale da non poter integrare un deterioramento di una certa consistenza dello stato di conservazione di un dato *habitat* all'interno di quel sito è da escludere che possa configurarsi la contravvenzione di cui all'art. 733 *bis* c. p..

Assai opportunamente nella stesura definitiva del decreto legislativo in esame è stata soppressa la lata ed incerta espressione "in modo significativo" che doveva connotare la condotta di deterioramento, per essere poi sostituita con la più comprensibile clausola "compromettendone lo stato di conservazione", sancendo così il livello al di là del quale scatta la reazione sanzionatoria ed anche eliminando possibili profili di illegittimità per violazione del principio di determinatezza della fattispecie.

⁸ Cfr. MANTOVANI, *Danneggiamento e deturpamento di cose altrui*, in *Dig. disc. pen.*, vol. III, Torino, 1989, 307 e segg..

Si è così dinanzi a condotte alternative rispetto alle quali non è configurabile un loro concorso in quanto la realizzazione di una soltanto fra esse nella loro progressiva aggressione al bene tutelato dà luogo alla piena integrazione del reato di danno delineato dall'art. 733 *bis* c.p., che ha natura istantanea, in quanto la realizzazione del fatto tipico integra ed esaurisce l'offesa, con effetti permanenti riflettentisi sull'*habitat* all'interno di un sito protetto⁹.

E' dubbio se le condotte ora considerate e non dovute a forze naturali possano rivestire carattere omissivo, in quanto la nuova disposizione non sanziona l'obbligo della buona conservazione dell'area protetta¹⁰; al più potrebbe considerarsi l'ipotesi di un soggetto garante della conservazione dell'*habitat* sul quale incomba quell'obbligo *ex art* 40 comma 2 c.p. e che non si attivi per porre riparo al suo deterioramento progressivo.

4. Il quadro sanzionatorio descritto nella nuova contravvenzione può dar luogo a svariati rilievi critici, ferma restando la osservazione di cui in premessa secondo la quale tali condotte, destando un particolare allarme sociale ed un notevole impatto su beni di rilievo costituzionale, avrebbero dovuto trovare collocazione fra i delitti. E ciò perché per entrambe è prevista la pena dell'arresto sino a diciotto mesi (con un minimo pertanto di giorni cinque) e dell'ammenda non inferiore ad euro 3.000, cioè una reazione molto tenue e forse sperequata già all'interno del sistema contravvenzionale, a maggior ragione se si riflette che ove le medesime condotte vengano spese al di fuori dei siti protetti, e dotate quindi di una minore carica aggressiva, possono trovare applicazione fattispecie delittuose punite assai più severamente. Si pensi, ad esempio, oltre alle citate ipotesi di danneggiamento aggravato di cui

⁹ Sulla controversa categoria dei reati ad effetto permanente cfr. MARINI, *Lineamenti del sistema penale*, Torino, 1993, 592, che la considera priva di effettivo significato scientifico. *Contra*: MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. I, Torino, 1950, 606 e segg..

¹⁰ Con riferimento all'art. 733 c. p., cfr. SABATINI Gius., *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, 601.

all'art. 635 comma 2 c. p., anche alla figura della modificazione dello stato dei luoghi contemplata dall'art. 632 c. p. e colpita con la reclusione fino a tre anni e con la multa sino ad euro 206¹¹.

E' poi evidente che il condannato per la contravvenzione in esame può giovare dei vari "benefici" previsti dal sistema penale e consistenti fra l'altro nella conversione della pena detentiva breve in pecuniaria¹² e nella possibilità di usufruire della rateizzazione della sanzione pecuniaria, con una evidente "monetizzazione" della responsabilità penale¹³.

Certamente, la compromissione di un *habitat* di particolare pregio con conseguenze talora devastanti sull'ambiente, sulla salute umana e sul benessere degli animali avrebbe meritato una reazione maggiormente adeguata da parte dell'ordinamento, presidiata da sanzioni efficaci se non altro sotto il profilo deterrente, anche in ossequio alla direttiva 2008 / 99 / CE, la quale al suo art. 5 espressamente prevede che le sanzioni penali connesse a reati ambientali devono essere "efficaci, proporzionate e dissuasive", requisiti che l'ordinamento interno italiano non sempre pare possedere¹⁴. Per di più, in questi ultimi anni si è stati sempre più propensi a coniare fattispecie di reato riguardanti gli aspetti formali-procedimentali (imperniate sull'assenza di autorizzazioni, o sull'omessa od incompleta redazione o compilazione di registri o moduli), senza quasi mai appuntare l'attenzione sul danno recato all'ecosistema ed alle persone che in esso vivono.

Avv. Prof. Francesco Mazza
*Professore a c. di Diritto penale
nell'Univesità degli studi di Cassino*

¹¹ In proposito cfr. MAZZA F., *Il delitto di deviazione di acque e modificazione dello stato di luoghi*, Padova, 2011, 90 e segg..

¹² Cfr. MAZZA L., *Il ruolo socio-politico delle misure alternative alla detenzione*, in questa Riv., 1986, 3 e segg..

¹³ Cfr. MIEDICO, *La pena pecuniaria. Disciplina, prassi e prospettive di riforma*, Milano, 2008, 62 e segg..

¹⁴ Cfr. SAMMARCO, *Armonizzazione europea delle sanzioni, pluralità di ordinamenti giuridici e sistema delle fonti cit.*, 930 e segg..