

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 2\2020

- Pandemie e perdita di habitat: quale il nesso? di R. CABRINI - E. MORI - F. BOZZEDA
- La responsabilità per omesso impedimento di reati in materia edilizia e ambientale: un contributo allo studio delle posizioni di garanzia nella giurisprudenza di R. GERMANO
- L'inquinamento luminoso approda in Cassazione di R. BONFANTI
- L'imputazione della responsabilità degli enti nei reati ambientali di G. LIBERATI
- La legittimità costituzionale dell'art. 452-quaterdecies, ult. co., c.p. e il suo rapporto con l'art. 452-undecies c.p. di C. INGRAO
- Confisca urbanistica e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva. Dal consolidamento della condanna "in senso sostanziale" all'interpretazione estensiva dell'art. 578-bis c.p.p. di M. PIERDONATI
- FOCUS "La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio" con M. CATENACCI - P. FIMIANI - R. LOSENGO - A. MANNA



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

LA LEGGE SUGLI ECOREATI 5 ANNI DOPO: UN PRIMO BILANCIO

THE LAW ON ECO-CRIMES 5 YEARS LATER: A FIRST BALANCE

Trascorsi 5 anni dalla introduzione nel nostro ordinamento della l. n. 68/2015, un tempo sufficientemente lungo per guardare con distacco alle polemiche virulente e gli entusiasmi dei primi tempi, è giunto il momento di riflettere sulla sua attuazione e di verificarne pregi e difetti. Abbiamo così deciso di sottoporre ad autorevoli protagonisti del mondo accademico, della magistratura e dell'avvocatura alcuni quesiti sull'impatto della legge sugli ecoreati.

- 1. Come valutate la legge n. 68/2015 nelle sue linee di fondo (nuove incriminazioni inserite nel codice penale; nuove circostanze aggravanti e nuove misure ablatorie; responsabilità ex d.lgs. 231/2001 delle persone giuridiche; disposizioni premiali; nuova causa di estinzione delle contravvenzioni ambientali)?*
- 2. Pregi e difetti delle nuove incriminazioni sul piano del diritto penale sostanziale;*
- 3. La prova della causalità rispetto ai delitti di evento di inquinamento e (nelle prime due ipotesi) di disastro ambientale comporta problemi sul piano probatorio?*
- 4. La nuova disciplina ha impostato correttamente i rapporti tra tutela dell'ambiente, da un lato, e incolumità pubblica (452-quater n. 3) e integrità fisica (art. 452-ter c.p.), dall'altro?*
- 5. Come valutate la prassi applicativa (orientamenti giurisprudenziali, numero di procedimenti avviati)?*
- 6. Sono auspicabili modifiche di fondo o di dettaglio nella nuova disciplina?*

Rispondono l'Avv. Roberto Losengo, il Consigliere Pasquale Fimiani e i Professori Mauro Catenacci e Adelmo Manna.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”



1.- Come valutate la legge n. 68/2015 nelle sue linee di fondo (nuove incriminazioni inserite nel codice penale; nuove circostanze aggravanti, nuove misure ablatorie e obblighi di ripristino generalizzati; responsabilità ex d.lgs. 231/2001 delle persone giuridiche per molti dei nuovi delitti; disposizioni premiali; nuova causa di estinzione delle contravvenzioni ambientali)?

M. CATENACCI: Intenzioni e linee di fondo sono senz'altro apprezzabili e di non poco rilievo: inserimento nei delitti nel codice penale (questo ben prima della legge sulla c.d. 'riserva di codice'), in conformità ad un trend internazionale oramai consolidato; fine della tradizionale sovrapposizione fra bene ambiente e salute pubblica (che pure rimane, ovviamente, fra i beni finali della tutela); tutela dell'equilibrio ecologico inteso quale risorsa collettiva, e dunque in chiave decisamente antropocentrica; strumenti politico-criminali adeguati alla natura di reati economici delle aggressioni all'ambiente (dalla responsabilità degli enti, alla premialità su base ripristinatoria, fino al recepimento di alcuni, tipici strumenti di contrasto alla criminalità organizzata); aggiunta al TUA degli artt. 318bis ss. che contribuiscono in modo decisivo a deflazionare la materia attraverso la procedura di c.d. 'degradazione' delle contravvenzioni in illecito amministrativo. Purtroppo, a questi indiscutibili pregi fanno da contrappeso alcuni -non secondari- difetti di cui si dirà ai prossimi punti, e che riguardano proprio la parte più importante dal punto di vista del diritto penale sostanziale, almeno in questa materia; vale a dire le scelte in termini di offensività e il necessario collegamento con il diritto amministrativo preventivo.

P. FIMIANI: Un esame di carattere generale delle linee di fondo della legge n. 68 del 2015 evidenzia due profili distinti.

Il primo dato significativo che emerge, in non pochi passaggi, è rappresentato dall'ampia "delega" conferita alla giurisdizione, realizzata mediante l'enunciazione di clausole generali e l'affidamento all'interpretazione giurisprudenziale del compito di riempirle di contenuto.

Il primo versante nel quale è riscontrabile tale impostazione è quello relativo alla procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (articoli 318-bis/318-octies) introdotta dalla legge n. 68 del 2015 sulla falsariga del meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 758/1994.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

A differenza del d.lgs. n. 758, nel quale il legislatore ha fatto riferimento all'intera della sicurezza sul lavoro, per cui non si pongono dubbi sulla individuazione delle contravvenzioni alle quali la procedura è applicabile, nella materia ambientale, il legislatore del 2015 ha ritenuto necessaria la verifica, ai fini dell'accesso alla procedura estintiva, se il reato abbia “*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*”.

L'individuazione di tale condizione non è agevole, specie se si consideri che la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal T.U.A. ha natura di reato di pericolo presunto, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno: l'offensività è, infatti, insita nella condotta ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo o negli “*standards*” di emissione, quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata.

Viene, quindi, richiesto di effettuare una valutazione della fattispecie concreta, per verificare se l'attività posta in essere, anche se relativa a reato di pericolo presunto, rechi effettivamente danno, o pericolo concreto di danno all'ambiente.

La soluzione del legislatore è doppiamente criticabile, in quanto:

- da un lato, la scelta di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura, ma di subordinarne la operatività alla verifica, caso per caso, della sussistenza di determinate condizioni di concreta inoffensività, lascia spazi di opinabilità, determinando il rischio di contrasti interpretativi tra l'organo di vigilanza ed il P.M., che finirebbero per appesantire un sistema già ingolfato (ovviamente il P.M., quale “*dominus*” delle indagini, avrebbe la parola definitiva sulla ammissibilità alla procedura, ma dovrebbe comunque avviare una interlocuzione con l'organo di vigilanza che dovrebbe motivare in modo specifico le proprie valutazioni);
- dall'altro, la scelta di limitare la operatività del meccanismo estintivo alle sole contravvenzioni previste dal T.U.A., genera ingiustificate disparità di trattamento rispetto alle contravvenzioni previste da altre norme ambientali, con situazioni talvolta paradossali (ad esempio, il sistema è applicabile al reato di discarica abusiva di cui all'art. 256, comma 3, T.U.A., mentre sono esclusi i reati in tema di gestione di una discarica autorizzata previsti dal d.lgs. n. 36/2003).

Incertezze che si aggiungono a quelle relative all'applicabilità, nella materia ambientale, della causa di *non punibilità per particolare tenuità del fatto* prevista dall'art. 131-*bis* c.p.

La questione si pone in quanto i limiti di pena previsti dal comma 1 dell'art. 131-*bis* c.p. per la sua applicabilità (reati per i quali è prevista una pena detentiva non superiore, nel massimo, a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena) fanno sì che la predetta causa di non punibilità riguardi gran parte dei reati ambientali; tra quelli previsti dal T.U.A. resta escluso solo il reato di combustione illecita se relativo a rifiuti pericolosi (art. 256-*bis*), mentre non tutti i delitti contro l'ambiente introdotti dalla legge n. 68 del 2015 ne rimangono esclusi (vi rientrano, il delitto di inquinamento ambientale colposo e quello di impedimento al controllo).



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

L'intero versante delle contravvenzioni ambientali, pur formalmente ancora intatto, si trova allora soggetto ad una duplice possibilità definitoria: quella di cui alla nuova parte sesta-*bis* del T.U.A. (articoli 318-*bis*/318-*octies*) introdotta dalla legge n. 68 del 2015 (sulle problematiche relative alla sua applicazione sia consentito rinviare al nostro [Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-bis del T.U.A.](#), in questa *Rivista*, n. 4/2019) e quella della non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista [dall'art. 131-bisc.p.](#), introdotto dal [d.lgs. n. 28 del 2015](#).

Pur trattandosi di due versanti diversi, l'uno procedimentale e l'altro di natura sostanziale, è indubbio che la verifica delle condizioni di operatività del primo (*manca di “danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*) implica valutazioni sulla scarsa offensività dell'illecito, per cui finisce, inevitabilmente, per sovrapporsi con lo spazio di accertamento della speciale tenuità del fatto.

In astratto, la linea di confine tra i due istituti è di agevole individuazione, in quanto, sotto il profilo logico-giuridico, il ricorso alla procedura estintiva prevista dalla parte sesta-*bis* del T.U.A. presuppone che sia stata risolta negativamente la questione dell'applicabilità della causa di non punibilità per speciale tenuità del fatto (questa, infatti, esclude l'antigiuridicità sotto il profilo penale e rende, evidentemente, superfluo il ricorso alla procedura definitoria speciale).

Trattasi di verifica che, in assenza di parametri normativi sufficientemente precisi, carica di responsabilità la giurisdizione, cui viene rimessa, con una delega sostanzialmente in bianco, la modulazione, in concreto, dell'operatività delle contravvenzioni ambientali.

Tale settore è stato, di fatto, retrocesso da architrave del sistema punitivo ambientale (le contravvenzioni, per come sono disegnate, tutelano le funzioni amministrative di controllo dell'ambiente) a mera “*tutela di primo livello*” (stante l'introduzione dei più gravi delitti ambientali), ad “*applicazione eventuale*” (stante la possibilità di applicazione della speciale causa di non punibilità o della procedura estintiva speciale), senza alcun bilanciamento attraverso la rimodulazione delle sanzioni amministrative (rimodulazione che sarebbe ora opportuna, con riferimento alle ipotesi in cui il fatto sia ritenuto di speciale tenuità).

La stessa “delega” alla giurisdizione si rinviene nelle due fattispecie centrali nel nuovo impianto, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e disastro ambientale (art. 452-*quater*).

Il paziente lavoro interpretativo avviato dal diritto vivente all'indomani della legge n. 68 del 2015, ha infatti riguardato solo alcuni degli aspetti problematici, quali la condizione che per entrambi i reati la condotta avvenga “*abusivamente*” (termine comprendente non soltanto quella attività svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative), ovvero, per quanto riguarda il reato di inquinamento ambientale, i rapporti tra i concetti di “*compromissione*” e “*deterioramento*” (individuati nel senso che l'evento del reato, nel caso del “*deterioramento*”, consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile, il valore o da impedirne anche parzialmente l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino,



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

una attività non agevole, mentre, nel caso della "compromissione", consiste in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare), mentre, per quanto riguarda il disastro ambientale, la portata della clausola "*fuori dai casi previsti dall'articolo 434*" è stata definita confermando la soluzione condivisa della applicabilità del reato di disastro innominato ai processi in corso anche dopo la legge 22 maggio 2015, n. 68.

Plurime e non ancora risolte sono però le questioni interpretative che le due norme continuano a porre, come si avrà modo di specificare di seguito (punti 2 e 6).

Il secondo dato di fondo che suggerisce la lettura d'insieme della legge n. 68 del 2015 è costituito dalla tensione tra la pressoché completa copertura degli ambiti di tutela e la scarsa precisione, se non ambiguità di singole disposizioni, le quali richiederebbero interventi di correzione selettivi e mirati.

Da un lato, è indubbio che le nuove previsioni sanzionatorie, le specifiche aggravanti, l'estensione delle ipotesi di confisca e l'allargamento della responsabilità degli enti, nonché le soluzioni procedurali scelte per valorizzare al massimo l'effettività della riparazione del danno ambientale – con la previsione del ravvedimento operoso e dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi quale obbligatoria statuizione della sentenza di condanna – coprono spazi ancora in bianco nella tutela penale dell'ambiente. Copertura ancora da completare per quanto riguarda la falsità in documenti rilevanti nella gestione dei rifiuti, andando oltre (come meglio si dirà nell'ultimo punto) le previsioni dell'art. 258, comma 4, T.U.A., e la loro soppressione ed occultamento, attività queste di regola propedeutiche alla commissione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ed utilizzate per mascherare le tracce della commissione di fatti di inquinamento.

Si è in presenza, comunque, di una tendenziale completezza degli ambiti di copertura della tutela penale, sul versante sia sostanziale, che procedimentale, cui però fanno da contraltare difetti di precisione e scarsa chiarezza di singole disposizioni, come di seguito sarà specificato.

R. LOSENGO: La riforma del 2015 ha sicuramente il merito di avere tipizzato una serie di fattispecie di lesione al bene ambiente, facendo fronte a una lacuna che veniva colmata attraverso un ricorso “estensivo” a figure di reato quali il disastro innominato e l'avvelenamento delle acque (con tutti i limiti connessi all'applicazione di fattispecie del Codice Rocco, che certamente non avevano finalità di tutela ambientale). Al contempo, le disposizioni incriminatrici introdotte dalla L. 68/2015 si sono espresse a numerose critiche per deficit di tassatività e per carenze di coordinamento rispetto alla disciplina dell'illecito amministrativo derivante da reato ex D.Lgs. 231/2001.

Inoltre, un altro elemento della normativa da salutarsi sicuramente con favore (ovvero la procedura di estinzione delle contravvenzioni di cui alla Parte VI bis, mutuata dal rodato ed efficace modello



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

del D.Lgs. 758/1994 in tema di sicurezza sul lavoro) ha incontrato varie restrizioni applicative, che ne hanno in parte limitato la portata deflattiva.

Per venire ai vari punti indicati nel quesito, sia pur in diverso ordine rispetto a quanto prospettato:

a) responsabilità della persona giuridica ex D.Lgs. 231/2001: la riforma ha mancato l'occasione di una razionalizzazione del sistema della responsabilità della persona giuridica, introdotta dal D.Lgs. 121/2011 con riguardo ad una pluralità fattispecie contravvenzionali, individuate quali reati presupposto, anche in contrasto rispetto alle previsioni della Direttiva n° 2008/99/CE (recepita nell'ordinamento in base alla legge delega n. 96/2010, c.d. legge comunitaria 2009).

In base all'art. 6 della Direttiva, ogni Stato membro era tenuto ad introdurre una specifica forma di responsabilità delle persone giuridiche dipendente dai reati ambientali delineati agli artt. 3 e 4 della direttiva medesima e, in tal senso, il legislatore comunitario specificava che fonte di tale responsabilità avrebbero potuto essere le sole condotte che avessero provocato o potessero provocare il decesso o lesioni gravi alle persone, o danni rilevanti alla qualità delle matrici ambientali ed alle risorse floro-faunistiche.

Ora, tali caratteristiche lesive possono rivenirsi nelle nuove fattispecie introdotte dalla L. 68/2015, mentre apparivano (ed a maggior ragione appaiono dopo la riforma) non conferenti alla maggior parte delle fattispecie contravvenzionali (ad eccezione, forse, di alcune ipotesi quali la discarica abusiva).

La novella del 2015 si è però limitata ad aggiungere alcune delle nuove fattispecie nel novero dei reati presupposto (tra l'altro con alcune inspiegabili assenze, ad esempio con riguardo al delitto di omessa bonifica di cui all'art. 452-terdecies, mentre resta paradossalmente nel novero delle fattispecie presupposto la contravvenzione dell'art. 257 TUA) senza rivalutare l'adeguatezza del riferimento, in tale contesto, alle ipotesi contravvenzionali.

Con il paradosso, peraltro, che alcune di tali fattispecie risultano definibili attraverso la procedura estintiva della Parte VI bis, senza che nulla venga detto circa l'estensione di tale modalità di estinzione all'illecito (quantomeno in astratto) corrispondentemente ascrivibile all'ente: si pone dunque potenzialmente una situazione in cui il reato presupposto possa essere estinto ai sensi dell'art. 318 bis TUA, ma tale estinzione non giovi alla persona giuridica in base alla disposizione dell'art. 8, comma I, lett. b), in base alla quale la responsabilità dell'ente sussiste anche quando il reato si estingue per causa diversa dall'ammnistia.

Si tratta, per il vero, di una “svista” riconducibile al fatto che nell'assetto originario del D.Lgs. 231/2001 (volto in particolare a reprimere reati contro la pubblica amministrazione) tra le fattispecie presupposto non vi era alcuna contravvenzione, e dunque non era stata contemplata l'eventualità di estinzione per oblazione (tampoco per oblazione in via amministrativa).

Al fine di evitare una disparità di trattamento con evidenti riflessi di portata costituzionale, potrebbe allora essere ipotizzabile prospettare l'estinzione dell'illecito dell'ente, a fronte dell'oblazione della persona fisica, attraverso il richiamo dell'art. 129 cpp, consentito dalla generale clausola di estensione delle norme procedurali di cui all'art. 34 D.Lgs. 231/2001, o – a monte – prevedere espressamente che, nel caso in cui ad un reato contravvenzionale sia applicabile la procedura estintiva di cui alla Parte VI bis, non sia applicabile la disciplina del D.Lgs. 231/2001 (il che



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

sarebbe, peraltro, conforme con i principi comunitari da cui è discesa l'introduzione nell'ordinamento della responsabilità degli enti per i reati ambientali, che – come detto – avrebbe dovuto essere limitata alle sole ipotesi di lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alle matrici ambientali). Quanto ora rilevato, peraltro, è solo uno degli elementi critici derivanti dal mancato raccordo delle disposizioni premiali alla disciplina del D.Lgs. 231/2001, di cui al successivo punto; b) disposizioni premiali: l'art. 452-*decies* ha introdotto, con riguardo alla posizione individuale dell'imputato, una disposizione premiale in tema di ravvedimento operoso (diminuzione della pena dalla metà a due terzi) in favore di chi si adoperi perché l'attività delittuosa non venga portata a conseguenze ulteriori o provveda, prima dell'apertura del dibattimento, alla messa in sicurezza o alla bonifica.

Parallelamente, l'art. 452-*undecies*, comma 4, esclude l'applicazione della confisca nel caso in cui siano state poste in essere attività di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

Di per sé, il combinato disposto delle previsioni integra un efficace sistema premiale e di incentivazione all'esecuzione di interventi riparatori in tempi brevi (prima dell'apertura del dibattimento o prima della condanna).

Il legislatore ha tuttavia integralmente omissso di coordinare tali disposizioni premiali con la disciplina della responsabilità degli enti ex D.Lgs. 231/2001, correndo il rischio di escludere dai benefici i soggetti – appunto, le persone giuridiche - che (oltre ad essere di fatto, nella maggior parte dei casi rilevanti, gli “artefici” dei fenomeni di compromissione dell'ambiente) hanno, esse e non certo le persone fisiche, le disponibilità organizzative ed economiche per porre in essere gli interventi di ripristino. Ed infatti, a livello sanzionatorio, nei confronti degli enti “imputati” ex D.Lgs. 231/2001, non sono richiamate le disposizioni in materia di ravvedimento operoso, dunque per la posizione della persona giuridica rimarrà invece applicabile l'attenuante di cui all'art. 12 (con una diminuzione di minore entità -in misura da un terzo alla metà – rispetto a quella di cui all'art. 452-*decies*), qualora l'ente abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato o si sia efficacemente adoperato in tal senso.

Né il legislatore del 2015 ha provveduto ad estendere all'ente l'esclusione della confisca ai sensi dell'art. 452-*undecies*, comma 4, sicché paradossalmente l'ente che abbia attuato, con propri oneri (di norma assolutamente ingenti), l'intervento ambientale di bonifica, potrebbe vedersi comunque esposto alla confisca ex art. 19 D.Lgs. 231/2001.

Una questione per certi versi analoga è stata recentemente affrontata dalla Corte di Cassazione (Cass. pen., Sez. III, 27 maggio 2020, n. 15965) laddove è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in relazione al (ritenuto) divieto di applicazione della disposizione premiale all'ipotesi di confisca dell'automezzo di cui all'art. 260-*ter* TUA: la Corte ha sancito che la lamentata diversità di trattamento risulta in realtà pienamente legittima in considerazione della diversa funzione riconducibile alla confisca di cui all'art. 452-*undecies*, rispetto a quella discendente dalla violazione delle disposizioni contravvenzionali, in quanto la prima è caratterizzata non tanto da una funzione punitivo-



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

sanzionatoria, bensì da una funzione risarcitoria-ripristinativa, laddove, invece, la seconda integra una misura di sanzionatoria, con funzione eminentemente repressiva.

Ora, tenuto conto della funzione sanzionatoria riconosciuta alla confisca di cui al D.Lgs. 231/2001, il ragionamento dovrebbe condurre al medesimo esito; pur tuttavia, non va dimenticato che anche la confisca dell'art. 19 non si applica per la parte che deve essere oggetto di restituzione, dunque – estendendo analogicamente il principio di favore – la stessa non dovrebbe essere applicabile per la parte destinata al ripristino.

Al di là di ogni valutazione di sistema ed approfondimento ermeneutico, appare in ogni caso evidente che la mancanza di una disposizione premiale in favore delle persone giuridiche viene a limitare significativamente l'incentivazione ad interventi di ripristino in capo ai soggetti sui quali, di fatto, grava il relativo onere economico (non certamente sostenibile dalla persona fisica).

Del resto, la tendenza della Corte di Cassazione ad un'applicazione restrittiva della disposizione premiale di esclusione della confisca si era da poco manifestata nella sentenza Cass. pen., Sez. III, 7 aprile 2020, n.11581.

In tale decisione, dichiarando ancora una volta infondata una questione di legittimità costituzionale, la Corte ha sancito che la previsione della confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere il reato, prevista in caso di condanna o di applicazione di pena per il delitto di traffico illecito di rifiuti, non è affatto irragionevole, avendo lo scopo, sia a fini sanzionatori sia special preventivi, di sottrarre i beni utilizzati per commettere tale reato, onde evitarne la ripetizione e dissuadere dalla sua nuova futura commissione, dunque la realizzazione di scopi tipicamente correlati alla funzione della sanzione penale, rimessi alla scelta del legislatore; questa – secondo la Corte - non appare né irragionevole, né abnorme, né in contrasto con il principio di uguaglianza per la mancata applicazione, a tale tipo di confisca, della esclusione prevista dall'art. 452-*undecies*, u.c. (che menziona i soli reati di cui agli art. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies*, 452-*septies* e 452-*octies*) trattandosi di scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore, che non appare esercitata in modo irragionevole, stante la diversità strutturale tra le fattispecie contemplate da tale disposizione e quella di cui all'art. 452-*quaterdecies*, che contempla condotte che possono anche non richiedere attività di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi.

In questo caso, la decisione della Corte appare oggettivamente virata verso un eccesso di sfavore verso la disposizione premiale che oggettivamente non trova ragione nell'analisi testuale delle due disposizioni, le quali individuano esattamente lo stesso oggetto della confisca (“le cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persona diversa da quella che ha commesso il reato”), così previsto in parallelo dal legislatore del 2015, che aveva originariamente inserito la disposizione nell'allora vigente art. 260 TUA (al comma 4 bis).

E' persino facile osservare, dunque, che il preteso “scollamento” dell'art. 452-*quaterdecies* rispetto all'art. 452-*undecies* (che non richiama il reato di organizzazione per il traffico illecito di rifiuti) trova verosimile spiegazione nella farraginosità tecnica con cui il legislatore ha introdotto (solo nel 2018) il delitto in questione nel corpo del codice penale, con un esercizio di mero “trasloco” della fattispecie, e senza più di tanto preoccuparsi del coordinamento con le disposizioni del 2015.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

La circostanza, poi che l'art. 452-*quaterdecies* contempli anche condotte che possono non richiedere interventi di ripristino, non toglie che la previsione di favore dell'art. 452-*undecies*, comma 4, possa (e debba, quantomeno per analogia in *favor rei*) trovare applicazione in quei casi in cui l'intervento di ripristino fosse necessitato e sia stato eseguito.

La lettura restrittiva della Corte, in definitiva, sembra indurre un disincentivo alle attività riparatorie, in controtendenza rispetto allo spirito della legge e a discapito, a conti fatti, di interventi ex posto a favore dello stesso bene tutelato.

c) misure ablatorie e obblighi di ripristino: si è già trattato del tema della confisca con riguardo alle disposizioni premiali, collocate monoliticamente nel codice penale, in carenza di un adeguato collegamento con le disposizioni del Testo Unico Ambientale e, soprattutto, con le disposizioni del D.Lgs. 231/2001.

In via generale, si può osservare che l'attuale assetto della disciplina penale ambientale vede una superfetazione dell'istituto della confisca, in forme mutevoli e scarsamente coordinate tra loro.

Oltre alle ipotesi di confisca già previste per alcuni reati contravvenzionali (ad es. la confisca del mezzo di trasporto ex art. 259 e 260 ter TUA e la confisca dell'area di discarica abusiva di cui all'art. 256, comma 3 TUA), in relazione ai principali delitti ambientali esistono infatti ben cinque forme di confisca:

- confisca diretta (del prodotto, del profitto e delle cose che servono a commettere il reato) a carico della persona fisica;
- confisca diretta (del prezzo e del profitto) a carico della persona giuridica;
- confisca per equivalente a carico della persona fisica;
- confisca per equivalente (del profitto) a carico della persona giuridica.
- confisca allargata (o di prevenzione) ex art. 240 bis c.p.

Questo sovraffollamento di figure di confisca (che, come si è visto, corrispondono solo in parte all'applicabilità di misure premiali) comportano una serie di disarmonie, soprattutto nel rapporto tra responsabilità – e conseguente regime sanzionatorio – della persona fisica e della persona giuridica:

- la persona fisica è soggetta ad un novero maggiore di potenziali aggressioni di beni (prodotto ed *instrumenta delicti*, oltre che profitto), anche se di norma prodotto e strumenti del reato sono pertinenti ad una persona giuridica;
- il profitto, in base al principio solidaristico sancito dalla giurisprudenza, può essere oggetto di sequestro (e di successiva confisca) contemporaneamente in capo a tutte le persone fisiche concorrenti del reato e della persona giuridica “indagata / imputata” ex D.Lgs. 231/2001.

Trattandosi, tuttavia, di reati principalmente connessi all'esercizio di attività industriali, sarebbe opportuno prevedere una “gerarchia” di escussione, sottoponendo alla misura patrimoniale in via di precedenza i beni della persona giuridica (salvo che essa non sia un mero “schermo” della persona



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

fisica), cosiccome, nell'interpretazione giurisprudenziale, si è pervenuto ad affermare in materia di reati tributari.

Con riguardo all'ulteriore figura sanzionatoria dell'obbligo di ripristino (art. 452-*duodecies*), essa prevede che il giudice ordini il recupero o, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi.

Il termine “recupero” va evidentemente inteso in senso atecnico, consentendo al giudicante di adattare la misura accessoria alle esigenze del caso di specie (con il limite, tuttavia, che il Tribunale penale non eserciti una potestà riservata dalla legge ad organi amministrativi, incorrendo altrimenti in un vizio di legittimità cassabile ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. a) c.p.p.); più lineare e coerente con il sistema, invece, il riferimento al ripristino dello stato dei luoghi, per il quale il comma 2 fa richiamo alle disposizioni del Titolo II della Parte Sesta del Testo Unico Ambientale.

Ancora una volta, la disciplina mostra una disarmonia rispetto al coinvolgimento delle persone giuridiche: da un lato, infatti, il legislatore pare aver tenuto conto del fatto che

fenomeni significativi di inquinamento o addirittura di disastro ambientale come quelli sanzionati dalla L. 68/2015 sono perlopiù riconducibili all'esercizio di un'attività di impresa, ed in tal senso ha individuato quali destinatari della sanzione accessoria anche i soggetti di cui all'art. 197 del codice penale, ovvero le persone giuridiche (eccettuati gli Enti pubblici territoriali) civilmente obbligate al pagamento delle multe o delle ammende irrogate nei confronti dei soggetti che ne abbiano (*rectius*, ne avessero al momento del fatto) la rappresentanza o l'amministrazione, o ne fossero dipendenti.

Pur tuttavia, lo strumento scelto dal legislatore del 2015 (appunto l'istituto piuttosto desueto dell'obbligazione civile al pagamento della pena pecuniaria) appare sostanzialmente inadeguato e riduttivo (rispetto – ad esempio – alla possibile soluzione di introdurre la sanzione accessoria nel corpo del D.Lgs. 231/2001) riverberandosi su una serie di questioni anche a livello processuale.

Non va infatti dimenticato che il civilmente obbligato per la pena pecuniaria è una parte meramente eventuale del procedimento penale: si tratta, infatti, di un soggetto che partecipa solo in quanto (e se) citato per l'udienza preliminare o per il giudizio a richiesta del Pubblico Ministero o dell'imputato, nelle forme previste per la citazione e la costituzione del responsabile civile (art. 89 c.p.p.).

In assenza di una rituale integrazione del contraddittorio, dunque, non è prospettabile che il giudice penale possa disporre l'ordine solidale di recupero o ripristino nei confronti della persona giuridica, che altrimenti si vedrebbe gravata di una disposizione di natura sanzionatoria particolarmente gravosa senza avere potuto esercitare le proprie difese sia nel merito, sia sul punto della legittimazione passiva.

Nel caso in cui, dunque, il Pubblico Ministero o l'imputato, a propria maggior tutela, intendano coinvolgere la persona giuridica ai sensi del combinato disposto degli artt. 452-*duodecies* e 197 c.p., essi dovranno necessariamente premurarsi di effettuare la citazione nei termini rituali.

Non è poi previsto dal codice che la citazione del “civilmente obbligato al ripristino” avvenga ad opera della parte civile, nemmeno nel caso in cui il danneggiato – come di norma accade – sia lo Stato od altro Ente territoriale su cui ricada la condotta dannosa (cioè, paradossalmente, proprio i soggetti che avrebbero il maggiore interesse ad ottenere una compensazione “fattiva” nelle forme del ripristino ambientale).



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Al più, le parti civili potranno citare la persona giuridica come responsabile civile per il fatto dell'imputato, ai sensi dell'art. 83 c.p.p., al fine di ottenere il risarcimento del danno derivante da reato ex art. 185 c.p.; l'eventuale citazione e costituzione della persona giuridica come responsabile civile (e non, appunto, come civilmente obbligato ai sensi dell'art. 197 c.p.) non dovrebbe tuttavia consentire al giudice di estendere all'ente la misura accessoria del recupero / ripristino, in quanto testualmente l'art. 538 c.p.p. (condanna per la responsabilità civile) prevede esclusivamente una condanna alle restituzioni ed al risarcimento, eccezioni in cui non pare poter rientrare, in una lettura testuale, l'ordine di cui all'art. 452-*duodecies*.

d) procedura di estinzione delle contravvenzioni: nei primi anni di vigenza della norma è maturata la controversia interpretativa (che aveva condotto a orientamenti non omogenei nelle diverse Procure della Repubblica) circa l'applicabilità o meno della procedura estintiva alle contravvenzioni punite con la pena dell'arresto e con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, poi risolta in senso negativo, limitando l'applicazione alle sole fattispecie punite con pena alternativa.

La soluzione adottata, che si è basata essenzialmente sul dato formale della sanzione edittale, ha tuttavia, limitato significativamente la portata della nuova procedura, escludendone l'applicazione in situazioni che pure apparirebbero ben definibili attraverso il percorso prescrizione, evitando di aggravare il carico giudiziario.

Si pensi, ad esempio, ad una violazione in materia di scarichi di acque reflue (art. 137, comma 5 TUA, punita con pena congiunta) che fosse relativa ad un contenuto scostamento dai parametri tabellari, causata – sempre a titolo esemplificativo – da un non corretto ricambio dei reagenti del depuratore: in un caso come questo, ci si troverebbe di fronte ad una condotta di modesto impatto sul bene tutelato e certamente “rimediabile” attraverso prescrizioni circa la gestione dell'impianto di depurazione.

Di fatto, dunque, la limitazione dell'applicazione alla procedura alle sole fattispecie punite con pena alternativa non ha apportato un significativo beneficio al sistema (quantomeno a livello di carico giudiziario), dato che le stesse erano già definibili attraverso l'oblazione c.d. discrezionale ex art. 162 bis c.p., che pure prevede quale presupposto la prova di avere rimediato alla situazione irregolare.

Sotto un diverso profilo, risulta di scarsa applicazione la disposizione di cui all'art. 318-*quinquies* TUA, in base alla quale il Pubblico Ministero che riceve la notizia di reato da un organo diverso dalla Polizia Giudiziaria dovrebbe attivare la procedura estintiva.

Vi sono infatti (nell'esperienza del distretto della Corte d'Appello di Milano) numerosi procedimenti scaturiti da segnalazioni di organi di controllo delle pubbliche fognature, non muniti dei poteri di Polizia Giudiziaria, rispetto ai quali la Procura non attiva la procedura estintiva (comunque applicabile nei casi di aziende munite di autorizzazione integrata ambientale, e dunque di fattispecie ex art. 29-*quaterdecies* TUA), risolvendosi nella maggior parte dei casi ad esercitare l'azione penale nelle forme del decreto penale di condanna (rispetto al quale, ove consentito dalla fattispecie, viene formulata opposizione con contestuale istanza di oblazione).



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

e) circostanze aggravanti: la L. 68/2015 ha introdotto due figure di aggravanti speciali, una di natura teleologica (o per connessione), che rappresenta la particolare sensibilità del legislatore a punire le condotte anche strumentali o correlate a violazioni in danno dell'ambiente; l'altra riferita alle figure associative (associazione a delinquere “ordinaria” ed associazione a stampo mafioso) che abbiano quale reato fine uno dei delitti ambientali ora previsti dal codice penale (incluso, dunque, l'art. 452-*quaterdecies*, ora incluso nel novero di quelli del Titolo VI bis del Libro II).

Proprio tale circostanza consente di rinnovare la riflessione (già più volte suscitata) circa la permanente ragionevolezza dell'inserimento *tout court* della fattispecie di cui all'art. 452-*quaterdecies* nel novero dei reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p., con tutte le correlate ed estremamente gravose conseguenze a livello processuale, sanzionatorio e interdittivo.

Se, infatti, tale inclusione aveva ragion d'essere in base alla *ratio* primigenia della figura incriminatrice (come noto, l'art. 53 bis D.Lgs. 22/1997 nasceva specificamente come misura di contrasto alle ecomafie), essa merita di essere rivalutata in ragione della corrente applicazione di cui all'art. 452-*quaterdecies* anche a casistiche del tutto scevre di collegamenti con la criminalità organizzata o del *modus operandi* della stessa.

Appare infatti evidente, ad una lettura sistematica, che l'applicazione di un regime “antimafia” a condotte non caratterizzate da connivenze con la criminalità organizzata o da estrinsecazioni della condotta di stampo associativo strida fortemente con un'equa applicazione della fattispecie sanzionatoria, soprattutto nei casi in cui l'imputazione riguardi impianti o siti operativi ritualmente autorizzati, che tuttavia abbiano violato (pur in termini sostanziali) l'assetto prescrizionale.

Volendo allora prospettare una possibile *way out* sulla base dello sviluppo legislativo, si potrebbe ipotizzare che il regime dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. debba essere limitato ai soli casi in cui l'ipotesi delittuosa ambientale costituisca reato fine rispetto ad una contestazione ex art. 416 c.p. (come peraltro è previsto per altre ipotesi della disposizione procedurale in questione) o ex art. 416 bis c.p., dunque rispetto alle fattispecie aggravate di cui all'art. 452-*octies* c.p. (così appunto valorizzando anche l'opera del legislatore ambientale del 2015) o nei casi in cui sia contestata l'aggravante del metodo mafioso ai sensi dell'art. 7 D.L. 152/1991, recuperando l'originale finalità di contrasto alle ecomafie.

A. MANNA: Siamo persuasi che per inquadrare nel modo migliore i delitti ambientali, sia necessaria una previa analisi di carattere storico. La normativa pre-intervento del legislatore, che ha appunto introdotto, nel 2015 - a seguito di una direttiva comunitaria di cui poi si tratterà *ex professo* - i delitti ambientali, era infatti guidata dalla legge Merli ed affidata anche ad altri *corpus* normativi, però il modello che veniva utilizzato dal legislatore era quello “contravvenzionale”. Tale modello soffre, però, di una notevole dose di ineffettività in quanto che il *termine prescrizionale* in materia di contravvenzioni è molto breve, 3 anni, 4 anni e mezzo, con gli atti interruttivi.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Accade, quindi, che reati di questo tipo - che spesso comportano la necessità di consulenze tecniche non solo da parte pubblica ma, anche, evidentemente, pure da parte privata, se non, addirittura, incidenti probatori o perizie dibattimentali che necessitano di notevoli aggravii di tempo - scontano il fondatissimo pericolo che non si riescano a concludere i rituali tre gradi di giudizio e allora ciò significa che la tutela penale legata a tale modello risulta per lo più inefficace.

La prescrizione lascia comunque aperte tutte le questioni di carattere risarcitorio, che possono anche risultare di non poco momento.

L'inefficacia della tutela penale con il modello contravvenzionale costituisce quindi la ragione per cui si è passati progressivamente dal modello contravvenzionale a quello delittuoso.

Già da molto tempo, infatti, la Commissione Pagliaro¹, istituita quando era Ministro di giustizia il prof. Giuliano Vassalli, che infatti la nominò per la riforma del codice penale, per la prima volta propose l'introduzione dei *delitti ambientali* ove, anche qui per la prima volta, si trattò dell'alterazione dell'“eco-sistema”, che ritroveremo poi nell'ambito delle fattispecie criminose, almeno delle due più importanti introdotte nel 2015.

Si può ricordare anche la Commissione Ronchi, dal nome dell'allora Ministro dell'ambiente, e siamo quasi al termine del c.d. secolo breve, composta da docenti universitari, magistrati ed avvocati. Il sottoscritto ha avuto l'onore e l'onore di coordinare quella Commissione, dove però avevamo scelto un approccio di tipo diverso, cioè dividere i singoli componenti dell'ambiente in acqua, aria, suolo, sottosuolo, fauna, flora e materiale archeologico, proprio per non ricorrere a questo concetto omnicomprensivo di “alterazione dell'eco-sistema” che, fra l'altro, crea, a nostro avviso, anche notevoli problemi a livello interpretativo².

Bisogna infatti, intendersi su cosa significhi “alterazione dell'eco-sistema”: si intende una tale alterazione, anche con riferimento ad un piccolo eco-sistema come può essere un lago alpino, oppure bisogna considerare tale alterazione in senso, si potrebbe aggiungere, macro-economico, con, tuttavia, maggiori e ben più rilevanti difficoltà probatorie che riguardano la prova dell'alterazione di tutti insieme gli elementi del sistema, cioè acqua, aria, suolo, sottosuolo, flora, fauna e materiale archeologico, ma su questo punto purtroppo il legislatore tace ed ecco perché noi avevamo voluto evitare il riferimento all'eco-sistema in generale, che è pure stato previsto, di recente, in Costituzione, ma ciò non significa che debba anche essere necessariamente utilizzato nel diritto penale, perché altrimenti rischieremo di cadere nei tanto deprecati “obblighi costituzionali di tutela penale”³.

Ci riunimmo all'epoca con la Confindustria che avrebbe dato il via libera a quel progetto, però pretendeva in cambio una sorta di “amnistia” per il pregresso. Noi rifiutammo, forse non fummo sufficientemente lungimiranti a livello politico, ma non ci sembrava giusto lo “scambio”; pur

¹ Circa il Progetto Pagliaro del 1992, sia consentito di nuovo il rinvio a MANNA, *La legge sui c.d. eco-reati: riflessioni e critiche di carattere introduttivo*, in CADOPPI-CANESTRARI-MANNA-PAPA (dir. da), *Trattato di diritto penale, Parte generale e speciale, Riforme 2008-2015*, Milanofiori Assago, 2015, 971 ss. e, quivi, 973 ss..

² Cfr., in argomento, di nuovo MANNA, *Realtà e prospettive della tutela penale dell'ambiente in Italia*, in RTDPE, 1998, 851 ss. e, spec., 857 ss..

³ Cfr. in argomento, per tutti, PULITANO', *Obblighi costituzionali di tutela penale ?*, in RIDPP, 1983, 484 ss..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

tuttavia il progetto di legge, che pure fu fatto proprio da vari partiti che allora esistevano, e comunque se ne discusse assai, purtroppo poi si arenò.

Per quanto accadde dopo, come spesso avviene in Italia, se non sussiste una direttiva comunitaria, cioè se non c'è il legislatore comunitario che impone un obbligo di incriminazione, oppure un intervento del diritto penale su questa materia, possiamo illuderci che intervenga da solo il legislatore nazionale, perché, in realtà, in materia di delitti ambientali bisogna individuare un difficile equilibrio tra due beni giuridici totalmente distinti e separati. Da un lato il problema della vita e della salute dei cittadini, che sono definiti “beni finali”, che dovrebbero solo essere messi in pericolo, per utilizzare la ben nota teoria della “seriazione dei beni giuridici” del collega Antonio Fiorella⁴, e dall'altro quello che costituisce il bene strumentale, cioè quello che viene immediatamente leso, ovverosia, appunto, il bene ambiente.

La suddivisione tra beni strumentali e beni finali in rapporto all'ambiente deve, però, per altro verso, coniugarsi con le opposte esigenze relative alla produzione industriale e quindi, evidentemente, non è facile “mettere d'accordo” grandezze così totalmente antitetiche.

Constatiamo, infatti, ad es., ciò che ne consegue già quando si verificano problemi di salubrità dell'aria nelle grandi città, e quindi ciò comporta il divieto di circolazione, mentre per le imprese immaginate cosa significa se vengono fatti valere diritti ambientali che possono incidere fortemente sulla produzione, tanto è vero che abbiamo una riprova puntuale per quanto riguarda proprio la responsabilità da reato dell'ente, perché alla fine il legislatore ha introdotto fattispecie di questo genere anche nella 231/2001 ma con notevoli difficoltà a livello sia di introduzione, che di implementazione.

1a- Quando, infatti, si diede luogo all'attuazione della legge-delega in materia di responsabilità da reato dell'ente e quindi al d.lgs. n. 231 del 2001, ciò fu reso possibile perché lo Stato italiano aveva ratificato ben due convenzioni a livello europeo, ovverosia la Convenzione Ocse sulla corruzione dei funzionari stranieri e comunitari ed il secondo protocollo della Convenzione Pif, che significa, come è noto, “protezione degli interessi finanziari della Comunità europea”.

La ratifica obbligava quindi anche lo Stato italiano ad introdurre una “responsabilità da reato dell'ente”⁵.

Successe però che noi avevamo inserito come “reato-presupposto” – infatti lo scrivente faceva parte anche di questa commissione e quindi conosce bene gli *interna corporis* di quello che successe – anche i reati ambientali, per cui, quando si fece girare per tutti i Ministeri il testo della 231, dove erano ricompresi come reati-presupposto non solo quelli riguardanti l'omicidio e le lesioni colpose a causa di infortuni sul lavoro, ma, appunto, pure i *reati ambientali*, giunse quindi il progetto di d.lgs. alla fine anche al Ministro dell'industria. Costui lo girò subito all'allora presidente della Confindustria, D'Amato, il quale sostanzialmente si convinse nel senso del timore che con gli

⁴ Cfr. FIORELLA, voce *Reato in generale*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 793 ss..

⁵ Cfr. in argomento, ad es., DI GIOVINE O., *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in LATTANZI (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti – Guida al d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, Milano, spec. 131 ss..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

infortuni sul lavoro e con i reati ambientali si rischiasse che le imprese stessero dinnanzi al giudice penale decisamente troppo spesso.

Fu quindi inviato dal D'Amato un famoso telegramma all'allora Ministro della giustizia, che era l'on. Piero Fassino, ove si esprimeva sostanzialmente, quasi con una grida di manzoniana memoria: “*questo decreto non ha da passare*”.

Si era in quel periodo infatti in piena campagna elettorale e si aveva timore, ovviamente anche dalla parte della sinistra di allora, che la Confindustria si schierasse dalla parte avversa e quindi l'on. Piero Fassino non intendeva più varare affatto il decreto stesso proprio perché c'erano inseriti sia i reati ambientali, che quelli sulla sicurezza del lavoro, e ciò dimostra quanto il tema fosse fortemente condizionato da interessi di carattere politico.

Noi della Commissione andammo a parlamentare con il Ministro palesando il rischio, in caso di mancata ratifica delle Convenzioni, della contestazione di un'infrazione a livello della Comunità europea nei confronti dello Stato italiano. Trovammo, infine, un *compromesso all'italiana*, per cui l'accordo consistette nella soppressione di quel segmento del decreto legislativo 231 che, guarda caso, riguardava, da un lato, i reati connessi agli infortuni sul lavoro e, dall'altro, proprio i reati ambientali. Gli stessi furono poi reintrodotti, successivamente, quando ormai il clima politico era chiaramente più tranquillo, tant'è che furono infatti introdotti prima quelli relativi agli infortuni sul lavoro e, da ultimi, i delitti ambientali.



2. *Pregi e difetti delle nuove incriminazioni sul piano del diritto penale sostanziale (della redazione delle norme, della struttura delle fattispecie)*

M. CATENACCI: Pregi pochi, direi: sicuramente, come accennato, una più precisa descrizione del bene giuridico ambiente e del disvalore di evento in termini di ‘alterazione dell'equilibrio ecologico, della flora o della fauna’; o ancora il giusto rapporto fra offese all'ambiente e pericolo per la salute pubblica e integrità fisica, costruito in termini di gravità crescente (anche se con lo strumento, ancora assai ambiguo dal punto di vista del principio di colpevolezza, del delitto aggravato dall'evento); o infine la (se pur, come dirò più avanti, parziale) emancipazione dalla tecnica del pericolo astratto-presunto in favore del pericolo concreto, che per molto tempo in Italia è stata presentata come una tecnica, in questa materia, ineluttabile e perciò necessariamente trasversale a delitti e contravvenzioni.

Difetti, purtroppo, tanti e ‘strategici’.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

(a) Anzitutto, ‘l’emancipazione’ di cui sopra è ancora timida e parziale: credo sia legittimo ad es. chiedersi cosa mai ci facciano, fra i delitti del codice penale, un reato di pericolo presunto come il traffico o abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies*) o addirittura un reato di mera disobbedienza (o se si preferisce, reato-ostacolo) come l’impedimento del controllo (art. 452-*septies*).

(b) In secondo luogo, particolarmente censurabile, a mio sommo avviso, appare (peraltro proprio nelle fattispecie-simbolo del ‘nuovo corso’ politico-criminale inaugurato dalla L. 68/2015) la costruzione dei delitti di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e di disastro ambientale (art. 452-*quater*) in termini causalmente orientati, vale a dire quali delitti *ad evento* pericoloso (invece che *a condotta* pericolosa). Esiste come noto una mole gigantesca di studi (giuridici e non) che spiega le insormontabili difficoltà probatorie legate all’accertamento del nesso di causalità in materia ambientale; difficoltà che si manifestano a prescindere dal fatto che l’evento da collegarsi alla condotta sia un evento di danno o di pericolo, e che hanno perciò indotto, in altri sistemi, ad evitare, per quanto possibile, il ricorso a questa tecnica. Proprio perché resi edotti da esperienze e studi oramai consolidati, i compilatori dei nuovi artt. 452-*bis* ss. ben avrebbero potuto percorrere strade alternative, peraltro, anche in Italia già tentate da altre proposte o disegni di legge; ad es. quella (in assoluta coerenza col *trend* sopra segnalato) della tipizzazione del pericolo concreto in termini, per l’appunto, di *condotta* pericolosa (tale cioè da richiedere volta per volta un accertamento circa l’attitudine della condotta a contribuire al progressivo deterioramento di un determinato contesto ambientale)⁶, o almeno quella della attribuzione, sempre alla condotta di inquinamento, di una mera efficacia *con-causale* rispetto agli eventi di deterioramento e/o compromissione delle risorse ambientali⁷. Ciò tuttavia non è avvenuto; e il timore, a questo punto, è che, a dispetto degli entusiasmi e delle celebrazioni che sui mass-media hanno accompagnato l’entrata in vigore di questa riforma, la tutela dell’ambiente sia in realtà stata affidata a disposizioni che sotto il profilo dell’accertamento dell’offesa sono assolutamente inadeguate a reggere il confronto con le regole del processo e della prova dibattimentale. Un inconveniente, questo, che oltre ad esporre le potenziali vittime dei nuovi delitti a probabili, future frustrazioni, finirà probabilmente al contempo col far sì che tutto il peso, anche ‘simbolico’, dell’azione repressiva abbia a scaricarsi sulle indagini preliminari e sulla sola fase cautelare, dove l’intervento coercitivo, per il suo carattere provvisorio, necessita non della *prova* ma del *fumus* del fatto (e dunque anche della causalità), incentivando così, anche in questo settore, un’anomalia (l’uso in chiave repressiva delle misure cautelari) purtroppo oggi giorno assai ricorrente nel nostro sistema penal-processuale.

(c) Terzo, fondamentale difetto della riforma è quello di aver (soprattutto, ancora una volta negli artt. 452-*bis* e *quater*) sostanzialmente aggravato il problema del c.d. ‘sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi’, utilizzando, quale tecnica di raccordo fra diritto penale e attività di

⁶ In questo senso sembrava muoversi ad es. il su cit. Progetto Realacci, che all’art. 452 *bis* prevedeva la punizione di chiunque “introduce (...) nell’ambiente sostanze o radiazioni in modo da determinare il pericolo di un rilevante deterioramento dello stato dell’acqua, dell’aria o del suolo”.

⁷ In questo senso ad es. già un disegno di legge presentato alla Camera il 22 maggio 2007 (N. 2692) a firma degli allora Ministri Pecoraro Scania e Mastella, e lo stesso art. 103 del Progetto di riforma del codice penale elaborato dalla Commissione Pagliaro.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

governo dell'ambiente, una clausole di illiceità speciale ad amplissimo spettro ('abusivamente'), la quale, a sua volta, estende a dismisura i poteri di c.d. 'disapplicazione' del giudice e innesca pericolosi conflitti istituzionali fra Magistratura e Pubblica Amministrazione.

La questione -sia detto per inciso- è di sicuro fra le più complesse che si pongano oggi alla scienza penalistica: la posizione favorevole alla disapplicazione, comprensibile sotto il profilo politico-criminale (accade infatti assai di frequente nella pratica che dietro il rilascio di un'autorizzazione illegittima vi sia in realtà un vero e proprio accordo criminoso fra l'Autorità amministrativa ed il privato), è invece senza ombra di dubbio inaccettabile sul piano dogmatico e costituzionale; la posizione della dottrina, dal canto suo, sicuramente più rigorosa dal punto di vista dogmatico e della legittimità costituzionale, sembra invece trascurare l'esigenza di evitare che l'autorizzazione amministrativa si trasformi in uno strumento incontrollato di privilegio e di corruzione.

Un tema insomma, come si vede, tanto attuale quanto delicato, intorno al quale si agita un vero e proprio groviglio di interessi confliggenti e che, come se non bastasse, ha avuto in alcuni casi forte risonanza mediatica e gravi implicazioni politiche; ed era dunque convinzione diffusa che proprio la creazione nel codice penale di un autonomo titolo di delitti contro l'ambiente potesse essere l'occasione giusta per porre mano alla questione, individuando per via legislativa un percorso applicativo che da un lato consentisse al giudice penale di esercitare un controllo di legalità sull'attività di governo dell'ambiente, e dall'altro facesse salve le prerogative istituzionali della Pubblica Amministrazione e le garanzie legate ai principi di legalità e di colpevolezza. Sul punto, peraltro, durante l'*iter* parlamentare di approvazione della L. 68/2015 erano state avanzate delle proposte interessanti, tutte sostanzialmente convergenti sull'idea che il potere del giudice penale di sindacare la legittimità dell'attività amministrativa fosse non certo da *inibire* ma sicuramente da *circoscrivere* entro limiti tassativi: così ad es. nella proposta c.d. Realacci, dove la punibilità (con una tecnica di puntualizzazione delle fonti extrapenali di riferimento per molti versi assimilabile a quella effettuata nel 1997 per l'abuso d'ufficio) veniva circoscritta alla violazione non di 'atti amministrativi' o di 'disposizioni' genericamente intesi, ma di '*specifiche disposizioni normative*'; o nella proposta c.d. Micillo, la quale (recuperando in sostanza un principio contenuto nella su citata sentenza Giordano) limitava il ricorso alla disapplicazione nel caso di autorizzazione (non *illegittima* ma) *illecita*.

Il testo definitivo degli artt. 452-*bis* ss. non ha tuttavia recepito nessuna di queste indicazioni, ed ha anzi finito col *deludere* le aspettative, rendendo, se possibile, ancor più incerti e confusi i confini entro cui eventualmente ammettere forme di sindacato del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa. Da un lato infatti, nel nuovo titolo VI *bis* del codice penale non vi è alcuna norma che affronti e risolva, se possibile, la questione; dall'altro nelle nuove figure di delitto ambientale la funzione di raccordo fra attività repressiva ed attività di governo viene affidata a semplici quanto amplissime *clausole di illiceità speciale*, che 'aprono' quelle figure ad un confronto con l'intero ordinamento giuridico, consentendo così al giudice una libertà pressoché sconfinata nella valutazione dell'operato della pubblica amministrazione. Mentre infatti l'inquinamento ambientale e il disastro ambientale sono puniti se realizzati '*abusivamente*', il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività sono puniti se realizzati '*illegittimamente*'; due espressioni, queste,



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

che, com'è evidente, lungi dal circoscrivere entro limiti certi il potere di sindacato del giudice penale sull'attività di governo dell'ambiente (e al di là delle differenze concettuali individuabili fra l'una e l'altra), ne rendono ancora più incerti e manipolabili i confini. Esse infatti, a causa della loro indiscutibile ampiezza concettuale, da un lato sono in grado di richiamare un numero pressoché illimitato di pretese infrazioni e/o irregolarità, consentendo così al giudice (e prima ancora al pubblico ministero) di considerare come abusiva o illegittima *qualsiasi* violazione, anche di norme non specificamente finalizzate alla tutela dell'ambiente, a cui si sia in qualche modo accompagnato un evento di inquinamento (si pensi ad es. all'ipotesi in cui un'impresa abbia 'inquinato' rispettando scrupolosamente tutte le disposizioni autorizzatorie della materia ambientale, ma con contemporanea violazione ad es. di prescrizioni urbanistico-edilizie o dell'obbligo di rinnovo del certificato antincendio); dall'altro, non selezionano in alcun modo le norme alla cui stregua valutare l'attività autorizzatoria della P.A., consentendo anzi di assumere a parametro di valutazione anche i principi costituzionali o comunque quelle norme di principio o 'di indirizzo' che, in quanto tali, sono prive di un preciso contenuto precettivo e dietro la cui 'interpretazione', dunque, come si diceva, ben potrebbe in realtà celarsi un sindacato sul merito delle scelte operate in sede di governo dell'ambiente (così ad es. là dove si ritenga che un certo provvedimento autorizzativo regolarmente rilasciato sia stato comunque non sufficientemente attento a determinati, pretesi rischi per la salute e risulti dunque lesivo dell'art. 32 Cost.).

Orbene, ritenere (come pure, in altri ordinamenti si è in passato ritenuto) che, in una materia così complessa come la tutela dell'ambiente, clausole così ampie siano addirittura viziate da tendenziale *indeterminatezza* e dunque costituzionalmente illegittime, può forse apparire eccessivo; certo è comunque (o almeno così pare a chi scrive) che, anche su questo, decisivo versante la riforma operata con la l. n. 68 del 2015 ha sostanzialmente tradito le aspettative, abdicando ad un compito di riordino e di razionalizzazione che su questo tema era e rimane ineludibile: lungi dal tracciare una chiara linea di demarcazione fra governo dell'ambiente e repressione degli inquinamenti, essa finisce in realtà col rendere quella linea ancora più confusa ed incerta, ponendo così le basi per un ulteriore inasprimento dei già non facili rapporti che come si è visto in materia ambientale ricorrono fra magistratura e pubblica amministrazione.

P. FIMIANI: Riprendendo l'impostazione del punto che precede, non può non rilevarsi come per le due fattispecie centrali nell'impianto della legge n. 68/2015, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e di disastro ambientale (art. 452-*quater*), il percorso di formazione del diritto vivente cui il legislatore ha sostanzialmente delegato l'operatività delle due fattispecie debba ancora pienamente svilupparsi.

Quanto al reato di inquinamento ambientale restano ancora da definire (temi sui quali si rinvia più diffusamente al NOSTRO, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 57 ss.):

- a) la possibilità di qualificare in termini di abusività, un'attività legittimamente autorizzata, svolta nel rispetto delle prescrizioni dell'autorizzazione, sulla base della asserita violazione



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

- del principio di precauzione di cui all'art. 3-ter T.U.A. in mancanza della violazione di una norma o di una prescrizione specifica che ad esso dia concreta specificazione;
- b) riguardo ai concetti di compromissione e deterioramento, i parametri per stabilire quando essi siano “significativi e misurabili”, laddove l'uso della congiunzione “e” sembra richiedere la necessaria compresenza di entrambe le condizioni, soluzione, peraltro, incongrua, potendosi avere situazioni di inquinamento diffuso, come tale, difficilmente misurabile;
 - c) la conseguente relazione con le fattispecie contravvenzionali di emissione nelle acque e nell'aria in violazione degli standards, in quanto, pur essendo evidente il rapporto di “progressione criminosa”, con assorbimento della contravvenzione del delitto, appare di incerta definizione la soglia di compromissione raggiunta la quale tale fenomeno di assorbimento può ritenersi integrato;
 - d) il concetto di “porzioni estese e significative del suolo e del sottosuolo”, stante la genericità delle due aggettivazioni;
 - e) la nozione di “ecosistema”, quale oggetto della tutela, presente anche nel reato di disastro ambientale;
 - f) il concetto di “biodiversità, anche agraria” che comporta la rilevanza dei fatti di inquinamento ambientale in tema di flora o fauna;
 - g) la valenza della disgiuntiva “o” per connettere tali due elementi, potendosi optare per una soluzione che richieda la compromissione congiuntamente, della flora e della fauna, ovvero anche di una sola delle due componenti.

Il legislatore, quindi, ha costruito un illecito che si potrebbe definire “di scopo”, nel quale, sostanzialmente, ha individuato il risultato che intende raggiungere (punire l'inquinamento ambientale con una fattispecie di carattere generale) ed i parametri di riferimento per il giudice, per poi rimettergli la non facile attività di definizione dei vari elementi costitutivi della fattispecie.

Lo stesso dicasi per il reato di disastro ambientale, disegnato come fattispecie a condotta alternativa consistente:

- 1) nell'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
- 2) nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
- 3) nell'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Ciascuna delle tre ipotesi ripropone la stessa impostazione di illecito “di scopo”, con ampia delega alla giurisdizione, che caratterizza il reato di inquinamento ambientale.

Ed infatti, oltre alla mancata definizione del concetto di ecosistema, questione comune al reato di cui all'art. 452-*bis* c.p., presentano problemi di individuazione:

- a) il concetto di irreversibilità dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, stante il dubbio sulla valenza da attribuire al termine “equilibrio” e sulla difficile qualificazione delle situazioni reversibili, ma in un lungo periodo di tempo;



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

- b) la portata della particolare onerosità per la eliminazione della situazione di alterazione, dovendosi sciogliere il dubbio se essa abbia natura oggettiva (cioè riferita alle potenzialità economiche del soggetto interessato) od oggettiva (cioè riferita all'intervento in sé);
- c) la valenza, quale parametro di riferimento, delle misure riparatorie del danno ambientale previste dalla parte VI del T.U.A.;
- d) la natura eccezionale dei provvedimenti attraverso i quali è conseguibile la eliminazione dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, dovendosi precisare se la norma si riferisca ai soli provvedimenti della P.A., ovvero, genericamente, a decisioni anche di soggetti privati (esempio: un aumento di capitale, quale operazione straordinaria per immettere nella società la liquidità necessaria per sostenere le spese di riparazione ambientale);
- e) il livello di rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo raggiunta la quale si integra l'offesa alla pubblica incolumità (se, al riguardo, può riprendersi la giurisprudenza formatasi sull'art. 434 c.p., la norma verrebbe a costituirne un sostanziale duplicato).

Quanto alla scarsa precisione, se non ambiguità delle altre disposizioni sanzionatorie, per le quali sarebbero opportuni interventi selettivi e mirati, si segnalano di seguito quelli che sembrano essere gli aspetti problematici più evidenti, rinviando al punto 4) per quanto riguarda l'ipotesi di tutela dell'integrità fisica (morte e lesioni quale conseguenza dei reati di inquinamento e disastro ambientale, solo parzialmente regolata dall'art. 452-ter c.p.).

Un primo aspetto problematico riguarda il pericolo di inquinamento o disastro ambientale, previsto dall'art. 452-quinquies, comma 2, non essendo chiaro come la commissione a titolo di colpa di tali reati (prevista dal comma 1) possa comportare il pericolo del loro verificarsi. Al di là di tale profilo di evidente illogicità, la natura colposa della condotta pone, all'evidenza, il rischio di sovrapposizione con le contravvenzioni ambientali previste dal T.U.A., le quali hanno, parimenti, natura di reato di pericolo (presunto), in quanto l'offensività è insita nella condotta ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo o negli “standards” di emissione, quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata.

La norma andrebbe allora rimodulata prevedendo la copertura penale di quei fatti che, pur oggettivamente idonei a cagionare un inquinamento o un disastro ambientale, non integrino, già di per se stessi, una contravvenzione, ovvero quando dai comportamenti di cui agli artt. 452-bis e 452-*quater* derivi il pericolo di inquinamento ambientale e disastro ambientale.

Riguardo alle altre fattispecie sanzionatorie sembrano richiedere un chiarimento (da parte della giurisprudenza o del legislatore con interventi correttivi):

- quanto al reato di cui all'art. 452-*sexies* (traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività), il concetto di materiale ad alta radioattività, presente in alcune disposizioni normative, sia nazionali, che europee, senza, peraltro, essere puntualmente definito;
- quanto al reato di cui all'art. 452-*septies* (impedimento del controllo), se l'intralcio od elusione dell'attività di vigilanza e controllo ambientali e la compromissione dei relativi



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

esiti, costituiscano condotte punite autonomamente, in aggiunta a quelle di impedimento all'accesso, predisposizione di ostacoli ed artificiosa mutazione dello stato dei luoghi, ovvero se costituiscano solo gli esiti della condotta necessari per ritenere integrate le predette tre ipotesi;

- quanto al reato di cui all'art. 452-*terdecies* (omessa bonifica), il rapporto con il reato previsto dall'art. 257 T.U.A., stante l'evidente rischio di sovrapposizioni ed incertezza nella definizione dei rispettivi ambiti, specie a seguito del mutamento di giurisprudenza della Cassazione che, con la sentenza n. 17813/2019, ha ritenuto configurabile la contravvenzione in ogni caso di mancato avvio e/o compimento del procedimento di bonifica, superando l'orientamento precedente che limitava la configurabilità all'inosservanza del progetto approvato;
- quanto all'aggravante “ambientale” prevista dall'art. 452-*novies* che prescinde dal nesso teleologico tra il delitto “ordinario” e quello ambientale e prevede l'ipotesi in cui dalla commissione del fatto previsto come reato derivi, anche se non voluta, la violazione di una o più norme previste dal Testo Unico ambientale o da altra legge che tutela l'ambiente, se il fatto “base” sul quale si calcola l'aumento di pena debba essere inerente a settori diversi da quello ambientale, o possa comprendere anche reati previsti in tale settore, soluzione che sembra più coerente con la lettera della norma, in quanto la stessa richiede come condizione necessaria e sufficiente che il fatto comporti la violazione di norme in materia di ambiente, ma che pone la questione del rispetto del divieto del “*ne bis in idem* sostanziale”, il quale impedisce che lo stesso fatto possa essere considerato sia quale ipotesi base, che quale aggravante.

Sul versante sostanziale, poi, sembra auspicabile l'integrazione ed allineamento delle ipotesi in cui è possibile disporre la confisca, anche per equivalente.

Infatti, la legge 68 del 2015 ha introdotto l'art. 452-*undecies* c.p., che prevede la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servono a commettere il reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato, nel caso di condanna o di patteggiamento per i delitti previsti dagli artt.:

- 452-*bis*(inquinamento ambientale),
- 452-*quater*(disastro ambientale),
- 452-*sexies* (traffico e abbandono di materiale radioattivo),
- 452-*septies* (impedimento al controllo),
- 452-*octies* (associazione per delinquere e di tipo mafioso muniti dell'aggravante ambientale),

nonché la confisca per equivalente dei beni di valore di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità.

Lo stesso schema è stato previsto per il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 T.U.A., a seguito dell'aggiunta del comma 4-*bis* da parte dell'art. 1, comma 3, della legge n. 68 del 2015 (confisca obbligatoria delle cose che servono a commettere il reato o che



costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato ed in caso di impossibilità la confisca per equivalente), comma poi riprodotto nell'ultimo comma dell'art. 452-*quaterdecies* a seguito del trasferimento del delitto nel codice penale con il d.lgs. n. 21/2018.

Tuttavia la confisca per il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti non riproduce due previsioni dell'art. 452-*undecies* c.p.:

1. il vincolo di destinazione delle cose confiscate per la bonifica dei luoghi (comma 3);
2. la possibilità di condotte riparatorie - quali la bonifica, il ripristino e la messa in sicurezza dello stato dei luoghi - come condizione impeditiva della confisca (comma 4).

Un disallineamento si registra anche a seguito dell'ampliamento del catalogo dei reati ambientali “presupposto” previsti dall'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001 da parte della legge n. 68/2015.

Infatti, quanto alla praticabilità della confisca, nella forma sia diretta che “per equivalente”, secondo le previsioni dell'art. 19 del Decreto 231, non vi è una piena coincidenza tra l'art. 25-*undecies* di tale decreto rispetto ai reati previsti dell'art. 452-*undecies* c.p., in quanto:

1. è stato escluso dal catalogo dei reati presupposto il delitto di “*impedimento del controllo*” (art. 452-*septies* c.p.), invece presente tra quelli per cui è prevista la confisca;
2. rientrano, invece, solo tra i reati presupposto – per i quali è quindi possibile la confisca ex art. 19 Decreto 231 - i delitti colposi di inquinamento e disastro ambientale (art. 452-*quater*, comma 1).

Va infine segnalato, in entrambi i casi, il mancato inserimento del delitto di “morte e lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale”, di cui all'art. 452-*terc.p.*, alla quale si può ovviare ritenendo tale ipotesi quale circostanza aggravante e non fattispecie autonoma di reato (*infra*, punto 4).

R. LOSENGO: Come evidenziato da numerose fonti, il deficit principale delle nuove incriminazioni, ed in particolare di quelle principali (inquinamento ambientale e disastro ambientale) risiede nella carenza di tassatività delle fattispecie.

In estrema brevità (perché molto è stato scritto in tema) gli elementi testuali che definiscono gli attributi di significatività, misurabilità, di compromissione e deterioramento (art. 452-*bis*), cosiccome la particolare onerosità od eccezionalità degli interventi e provvedimenti che consentono l'eliminazione dell'equilibrio di un ecosistema, piuttosto che la rilevanza del fatto per estensione della compromissione (art. 452-*quater*) – a tacere della nozione di abusività - sono caratterizzati da estrema vaghezza e rimessi alla variabile sensibilità ed interpretazione del giudice.

Da più voci è stata, quindi, sollevato l'auspicio di un sollecito vaglio della norma da parte della Corte Costituzionale: spiace, dunque, che nella prima occasione (per quanto risulta dalle pubblicazioni) in cui alla Corte di Cassazione è stata sottoposta la questione di legittimità, sia stata



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

data risposta – nel senso dell'infondatezza – con una decisione di estrema “celerità” (Cass. Pen. Sez. III, 23 marzo 2029, n. 10469), che non ha dato particolare soddisfazione al dettagliato approfondimento dottrinale intercorso nel quinquennio.

Ad esempio, affermare laconicamente che il criterio di significatività “*comporta un restringimento del perimetro della tipicità, da cui sono estromessi eventi che non incidano in maniera apprezzabile sul bene protetto*” si risolve di fatto, nella mera sostituzione di un aggettivo generico (“significativo”) con altro di analoga ed indistinta qualità (“apprezzabile”).

Così stando le cose, risulta avverato il rischio che il principio di legalità, fondamentale ed irrinunciabile, si annacqui negli imprevedibili sviluppi del formante giurisprudenziale (con buona pace dell'indirizzo preventivo della condotta del cittadino da parte della fattispecie precettiva penalmente sanzionata).

A. MANNA: Arriviamo così ai giorni nostri, per cercare di capire perché il legislatore abbia inserito questa tipologia di fattispecie e come sono costruite a livello strutturale e infine quali problemi danno ovviamente luogo soprattutto in giurisprudenza.

Iniziamo con la direttiva 2008\99 CE⁸ che costituisce un po' il punto d'arrivo rispetto alla Convenzione di Strasburgo, combinata con alcune decisioni della Corte di giustizia, su cui non entriamo nel merito perché troppo specifiche. Ciò che, tuttavia, più rileva è che questa direttiva comunitaria non sposa la tesi dell'alterazione di un intero eco-sistema, perché preferisce, invece, una “*scissione*”, in quanto si riferisce, ad es., a sostanze radioattive nell'aria, nel suolo o nelle acque, di raccolta, trasporto, recupero, smaltimenti di rifiuti etc., quindi scinde le varie componenti di quello che viene definito l'eco-sistema e pertanto non può ricavarsi dalla direttiva un obbligo comunitario di tutela penale di quello che viene definito “eco-sistema” perché invece la direttiva comunitaria mostra di andare verso una “costruzione separata” dei singoli elementi e questo non è, a nostro avviso, di poco momento.

2a- Quello che, però, più interessa, soprattutto sotto il profilo strutturale, il legislatore comunitario è di evidenziare una chiara predilezione per la previsione di fattispecie di danno o, al più, di pericolo concreto, in quanto, evidentemente, per il legislatore comunitario il modello del pericolo presunto non convince, però non è che qui si sposa la tesi del reato di danno *tout court* perché si mette accanto al modello strutturale orientato al danno anche quello relativo al pericolo concreto e qui pure verificheremo il senso di una clausola di illiceità speciale che però riguarda la violazione normativa c.d. di settore e constateremo poi che su questa clausola di illiceità speciale ci è sviluppata una notevole discussione a livello della legislazione nazionale perché l'”abusivamente” ha poco a vedere con eventi affetti da gigantismo”, come constateremo meglio in seguito e, infine, residuerà anche la tematica relativa alla responsabilità da reato dell'ente.

⁸ Cfr. MANNA-PLANTAMURA, *Una svolta epocale per il diritto penale ambientale italiano ?*, in *RIDPP*, 2007, 1075 ss.; del PLANTAMURA, v. anche, più in generale, ID, *Diritto penale e tutela dell'ambiente: tra responsabilità individuali e degli enti*, Bari, 2007.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

2b- Fin qui l'Europa: interviene ora il legislatore nazionale, con la Legge 22 maggio 2015, n. 68, e introduce una serie di delitti contro l'ambiente⁹. Esistono anche in altri codici penali, ad es. in quelli tedesco e spagnolo, ed in un volume diretto dai colleghi Luigi Cornacchia e Nicola Pisani si tratta anche proprio sia del diritto comunitario che del diritto comparato, ovverosia un volume interessante anche per chi volesse rendersi conto *funditus* delle differenze¹⁰.

Ci interessa però ora approfondire un problema a livello strutturale, ovverosia come sono state costruite tali fattispecie di reato. Prendiamo la prima: *Inquinamento ambientale, ex art. 452 bis c.p.*: “E' punito con la reclusione da due a sei anni con la multa da euro diecimila a centomila chiunque abusivamente cagiona: a) una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque, o dell'aria, o di porzioni estese e significative del suolo o del sottosuolo; b) di un ecosistema della bio-diversità, anche agraria, della flora e della fauna. Quando l'inquinamento prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico, o archeologico, ovvero, in danno di specie animali, o vegetali protette, la pena è aumentata”.

Dobbiamo ora cercare di comprendere già a livello esegetico che cosa significhi tutto ciò. Il primo problema, che ritroveremo anche nell'altra fattispecie - che dovrebbe integrare, in un certo senso, una sorta di “progressione criminosa”, ma ciò non è più così sicuro – cioè con riguardo al disastro ambientale, a causa della maggiore eterogeneità delle condotte, pur nel segno della maggiore gravità.

Sussiste in primo luogo poi il *busillis* del significato da attribuire al termine “abusivamente”. Trattasi di un requisito di *illiceità speciale*, che dovrebbe far comprendere che cosa collega il diritto penale ambientale con il suo “referente” che è quello, evidentemente, del diritto amministrativo.

Ciò sta a significare che il legislatore non sposa un modello di diritto ambientale “puro”¹¹, bensì un modello di diritto ambientale “misto”¹², ove la fattispecie criminosa è integrata appunto da riferimenti soprattutto di diritto amministrativo. Tutto ciò a livello teorico funziona, ma verificiamo *nel concreto* cosa significhi “abusivamente”. In ciò, a nostro giudizio, persuade la tesi del cons. Gianfranco Amendola¹³ ove sull'abusivamente ha mostrato un atteggiamento decisamente critico, perché il termine in oggetto comporta che, evidentemente, se questa fattispecie si è verificata, ma preesisteva un'autorizzazione di carattere amministrativo, ovverosia da parte della P.A. per un'area regionale, oppure di più vasta portata, ciò non costituisce reato. Il vero *punctum pruriens* che si annida consiste nel quesito, evidentemente di carattere teorico, se possa esistere

⁹ Sia consentito, in argomento, il rinvio a MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale (Legge 22 maggio 2015, n. 68)*, Roma, 2016, e gli AA. e la giurisprudenza ivi citati; nonché, più di recente, MANICCIA, *I reati ambientali*, in RAMPIONI (a cura di), *Diritto penale dell'economia*, 3^a, Torino, 2019, 457 ss..

¹⁰ CORNACCHIA e PISANI N., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente. Le riforme del diritto italiano*, Bologna-Roma, 2018.

¹¹ Cfr., invece, in tal senso, INSOLERA, *Modello penalistico puro per la tutela dell'ambiente*, in *DPP*, 1997, 738 ss..

¹² In tal senso, in particolare, CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996.

¹³ AMENDOLA, *Ma che significa veramente disastro ambientale abusivo?*, in www.lexambiente.it; ID, *Viva Viva il disastro ambientale abusivo*, in *ibid*, cit.; ID, *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dalla UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in *ibid*..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

un'autorità amministrativa che consenta tutto ciò, cioè la compromissione o il deterioramento, *significativi o misurabili*, dell'acqua, dell'aria, di porzione estese e significative del suolo o sottosuolo e, addirittura, di un eco-sistema della bio-diversità, anche agraria, della flora e della fauna. Certo nella direttiva ed anche nel progetto di legge si faceva riferimento alla violazione di norme di carattere amministrativo e qui sono state condensate nell'"abusivamente". V'è tuttavia da domandarsi se fosse necessario inserire questo avverbio e ciò sarà ancora più evidente nell'ambito del disastro ambientale. Per parafrasare l'esempio amendoliano sarebbe come stabilire: "chiunque cagiona abusivamente la morte di un uomo" nel senso che ci si deve ulteriormente domandare se possa mai esistere un omicidio "autorizzato", anche se con la legittima difesa presunta ci siamo purtroppo andati, per volontà del legislatore, assai vicino, pur se la giurisprudenza ha giustamente trasformato la presunzione di liceità da assoluta a relativa¹⁴.

Con ciò vogliamo significare che, di fronte ad eventi affetti da tale "gigantismo" appare molto difficile che una Pubblica Amministrazione autorizzi fattispecie di questo genere.

2c- Sussiste, tuttavia, una diversa opinione espressa dal collega Ruga Riva¹⁵, il quale sostiene come trattasi di un'ipotesi di "rischio consentito o permesso", ma la tesi non persuade giacché il rischio consentito o permesso integra un'ipotesi di liceità che riguarda essenzialmente il delitto colposo¹⁶, per cui appare non in sintonia con questo tipo di delitti ambientali, almeno nelle fattispecie principali invece di carattere doloso.

L'attinenza con il delitto colposo deriva dal fatto che, evidentemente, lo Stato con i suoi organi si rende conto che deve consentire quel rischio, nell'ottica del rapporto costi-benefici, nel senso che consentire quel rischio però dà la possibilità, ad es., di trasportare il combustibile nelle autocisterne da Nord a Sud e viceversa.

Tanto ciò è vero che il delitto colposo si verifica, laddove si verifichi un aumento del rischio nel senso che la velocità consentita venga inopinatamente.

Come si può arguire, il rischio consentito o permesso riguarda essenzialmente questo aspetto dei reati colposi, che, come abbiamo cercato di dimostrare, hanno ben poco a che fare, almeno a nostro giudizio, con i delitti ambientali, le cui ipotesi colpose sono soltanto residuali.



3. *La prova della causalità rispetto ai delitti di evento di inquinamento e (nelle prime due ipotesi) di disastro ambientale comporta problemi sul piano probatorio?*

¹⁴ Sia consentito, a livello manualistico, il rinvio a MANNA, *Corso di diritto penale, Parte generale*, 5ª, Milano, 2020, 309 ss. e, quivi, 314 ss. con i relativi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

¹⁵ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016.

¹⁶ Sul rischio consentito o permesso, sia di nuovo consentito, nella manualistica, il rinvio a MANNA, *op. ult. cit.*, 239 ss. con ivi ulteriori riferimenti bibliografici.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

M. CATENACCI: Sul punto, credo di aver già fornito la mia opinione rispondendo alla precedente domanda.

P. FIMIANI: Oltre alle citate difficoltà interpretative per individuare l'evento stesso dei due reati, le difficoltà sotto il profilo probatorio riguardano sia l'individuazione del momento di consumazione del reato, sia, di conseguenza, l'individuazione delle responsabilità nel caso di successione nella carica e/o di fatti di inquinamento o di disastro che si realizzino solo a distanza di tempo dalla condotta criminosa, ovvero si manifestino all'esterno in epoca successiva al loro verificarsi.

Per quanto riguarda il reato di inquinamento ambientale, nella forma sia dolosa, che colposa, il momento di consumazione va individuato in quello in cui la compromissione od il deterioramento assumono carattere di significatività e misurabilità (carattere il cui accertamento, secondo Cass. n. [28732/2018](#), non necessariamente richiede l'espletamento di specifici accertamenti tecnici).

Una volta che tale soglia di offensività sia stata raggiunta, non rileva l'ulteriore aggravamento della compromissione o del deterioramento.

Trattasi, quindi, di reato istantaneo ad effetti permanenti; peraltro, in presenza di una pluralità di atti che determinano, in modo progressivo, la compromissione od il deterioramento, sembra applicabile il principio affermato dalla giurisprudenza in tema di danneggiamento (art. 635 c.p.) “ambientale”, secondo cui tale “il reato ha natura istantanea, ma, quando le condotte che lo integrano siano frutto non di un unico atto bensì della ripetizione di condotte lesive, il termine di prescrizione decorre dalla commissione dell'ultima condotta configurandosi in tal caso il reato a consumazione prolungata o a condotta frazionata” (Cass. n. 9343/2011).

In tale prospettiva, il reato si configura anche se la condotta riguardi una componente ambientale già in parte deteriorata o compromessa, a condizione che l'ulteriore carico di inquinamento ad essa conseguente sia, a sua volta, significativo e misurabile.

Quando il reato si manifesti attraverso una compromissione “progressiva”, occorre quindi, nel caso di successione nella carica in organizzazioni complesse, verificare se le singole condotte, in relazione allo specifico segmento temporale di assunzione di responsabilità, possano costituire un antecedente causale dell'inquinamento ambientale. Tenendo sempre presente, quanto ai rapporti tra gli amministratori succedutisi nella carica e limitatamente alla responsabilità colposa, che “non può parlarsi di affidamento quando colui che si affida sia in colpa per avere violato determinate norme precauzionali o per avere omesso determinate condotte e, ciononostante, confidi che altri, che gli succede nella stessa posizione di garanzia, elimini la violazione o ponga rimedio alla omissione, con la conseguenza che qualora, anche per l'omissione del successore, si produca l'evento che una certa



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

azione avrebbe dovuto e potuto impedire, esso avrà due antecedenti causali, non potendo il secondo configurarsi come fatto eccezionale, sopravvenuto, sufficiente da solo a produrre l'evento” (Cass. n. 692/2014).

La fissazione del momento in cui il reato si consuma e, di conseguenza, inizia a decorrere la prescrizione, in quello nel quale la compromissione od il deterioramento assumono carattere di significatività e misurabilità, pone poi la questione del riparto degli oneri probatori nel caso in cui tali fenomeni si realizzino solo a distanza di tempo dalla condotta criminosa (inquinamento ambientale *differito*), ovvero si manifestino all'esterno in epoca successiva al loro verificarsi (inquinamento ambientale *occulto o lungo latente*).

In entrambe le ipotesi deve presumersi che, di regola, il momento in cui la compromissione od il deterioramento si manifestano segna anche quello di consumazione del reato, salvo che l'interessato alleghi emergenze fattuali di segno diverso. Tale principio può essere mutuato dalla giurisprudenza in tema di accertamento della pregressa commissione del reato di violazione di sigilli, fattispecie in cui “il momento di consumazione del reato si ritiene coincidente con quello dell'accertamento stesso - sulla base di elementi indiziari, di considerazioni logiche, ovvero di fatti notori e massime di esperienza - salvo che venga rigorosamente provata l'esistenza di situazioni particolari o anomale, idonee a confutare la valutazione presuntiva e a rendere almeno dubbia l'epoca di commissione del fatto” (cfr., *ex multis*, Cass. n. [34281/2013](#) ed *ivi* rif.).

All'indubbio rischio, nel caso di inquinamento ambientale che si manifesti a distanza di tempo dal suo verificarsi, di indebolimento dell'azione punitiva per effetto del decorso della prescrizione prima dell'accertamento del reato, non sembra, invece, possibile rispondere facendo partire tale decorso dal momento della conoscibilità all'esterno dell'inquinamento, così come ritenuto per la prescrizione dell'azione risarcitoria del danno da fatto illecito, trattandosi di profili distinti (per l'irrelevanza, ai fini dell'inizio della decorrenza del termine di prescrizione nei reati istantanei, del momento in cui la persona offesa viene a conoscenza del comportamento illecito, cfr. Cass. n. [1670/2015](#)).

Per quanto riguarda le due ipotesi previste dai numeri 1 e 2 dell'art. 452-*quater* c.p., il momento di consumazione del reato va individuato in quello in cui si determina l'effetto l'alterazione dell'ecosistema con i caratteri della irreversibilità o della particolare onerosità della sua eliminazione.

I dubbi interpretativi circa l'individuazione, in concreto, di quali siano i fatti sintomatici di tali situazioni si riflettono, evidentemente, sulla stessa configurabilità del reato, accertamento che logicamente deve precedere quello della sussistenza del nesso di causalità.

Una volta compiuta la non agevole verifica del momento in cui l'alterazione dell'ecosistema si manifesta con i caratteri della irreversibilità o della particolare onerosità della sua eliminazione, occorre analizzare, nel caso di successione nella carica, le condotte dei singoli amministratori per accertare se le stesse abbiano costituito un antecedente causale dell'evento disastro.

Su questo versante, come pure su quello del riparto degli oneri probatori, nel caso in cui tali fenomeni si realizzino solo a distanza di tempo dalla condotta criminosa (disastro ambientale *differito*), ovvero si manifestino all'esterno in epoca successiva al loro verificarsi (disastro



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

ambientale *occulto* o *lungolatente*), valgono le considerazioni svolte a proposito del reato di inquinamento ambientale

R. LOSENGO: Il testo dell'art. 452 quater, comma 2, n. 3) costituisce una “miscellanea” di non facile discernimento, caratterizzata inoltre, per quanto già esposto al punto precedente, da un potenziale deficit di tassatività. Mentre le prime due ipotesi del comma 2 (sebbene anch'esse non propriamente ligie al principio di determinatezza) si focalizzano su una tematica ambientale, la terza ipotesi introduce il tema della pubblica incolumità, che ha “cittadinanza” nel Titolo VI del codice penale, focalizzandosi pertanto nella tutela della vita e della salute dei cittadini.

La previsione in questione, invece, sdoppia il tema introducendovi anche il fatto che debba considerarsi “rilevante” in ragione della estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi (si deve supporre, gli effetti lesivi sulle matrici ambientali, dato che altrimenti ciò sarebbe una ripetizione rispetto al criterio del “numero delle persone offese o esposte a pericolo”).

Si tratta dunque, con evidenza, della trasposizione sul piano dell'incolumità pubblica di temi alla stessa estranei (quantomeno in via diretta), che inoltre sono definiti in termini del tutto generici, non essendo per nulla certo e precettivo cosa debba intendersi per “compromissione estesa” e “fatto rilevante”, lasciano dunque uno spazio eccessivamente ampio per interpretazioni quanto mai divergenti e dissimili (per non dire arbitrarie).

A. MANNA: Quanto alla struttura di questa norma il legislatore sceglie tra due opzioni, prediligendo però proprio quella del reato di danno, e ciò pare assolutamente indubitabile, avendo utilizzato il verbo “cagionare” che si collega, infatti, ad un evento in genere di danno; il reato di danno, però, sotto il profilo ambientale, provoca notevoli problemi di carattere probatorio rilevanti per la scarsa implementazione della fattispecie. Come, infatti, scrisse a suo tempo un grande penalista scomparso del calibro di Giorgio Marinucci¹⁷, il reato ambientale è sovente il frutto di una condotta “*seriale*”, nel senso che se, ad es., scaricano i liquami varie imprese in una medesima falda acquifera, l'inquinamento sarà il frutto inevitabile dell'insieme di tali condotte, per cui diventa impossibile individuare un concreto soggetto attivo del reato.

Se, quindi, si utilizza il rapporto causale e si deve individuare l'impresa che ha *cagionato* quel tipo di inquinamento, ma se lo stesso è frutto di una condotta seriale, non si troverà mai una singola impresa perché l'inquinamento come evento è frutto di una condotta congiunta di tutte le imprese

¹⁷ MARINUCCI, *Relazione di sintesi*, in STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, 338 ss.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

coinvolte ed ecco la vera ragione per cui in materia di reati ambientali il rapporto di causalità diventa una sorta di *probatio diabolica*¹⁸.

Ne abbiamo avuto un esempio eclatante nel caso del processo Enimont di Portomarghera. Tanto ciò è vero che il p.m., il dott. Felice Casson nel processo di primo grado, che cosa aveva escogitato per far rientrare la fuoriuscita di un gas, ovvero il cloruro di vinile monomero, che crea un aumento del rischio di verificazione di eventi tumorali di carattere epatico, nel rapporto causale, se non il ricorso alla c.d. *causalità generale*, sostenendo come, a livello causale, bastasse che ci fosse stato un “aumento del rischio” della verificazione di eventi tumorali.

Giustamente i difensori, tra i quali l'indimenticato Federico Stella, risposero di no¹⁹, giacché gli artt. 40 e 41 del c.p. si riferiscono ad una *causalità individuale*, nel senso che si sarebbe dovuto dimostrare che un *singolo* operaio era morto a causa del cloruro di vinile monomero e non già per cirrosi epatica, dove quindi bisogna verificare se sussistano *fattori alternativi*, come insegna la Cassazione a Sezioni Unite penali del 2002, ricorrente Franzese²⁰ seppure in chiave di omissione e, se essi sussistono, non possiamo provare il nesso di causalità perché conflighiamo con il *principio della certezza oltre ogni ragionevole dubbio*. Tanto ciò è vero che il Tribunale di Venezia assolse i principali imputati nel processo Enimont, che pur tuttavia prima dell'inizio del dibattimento avevano risarcito il danno alle parti civili²¹.

Bisogna a questo punto iniziare a porsi una serie di quesiti ermeneutici. Che differenza c'è tra una compromissione e un deterioramento? La giurisprudenza pare li consideri una sorta di endiadi²². In effetti sembrano abbastanza simili, però per il legislatore con la disgiuntiva “o”, afferma che trattasi di due fenomeni distinti anche se entrambi finalizzati ad una maggiore “concretizzazione” della norma. L'idea di considerarle *endiadi* non risulta tuttavia del tutto fuor di luogo, se vista sotto l'angolo visuale di cercare di rendere in qualche modo concretamente applicabili queste norme, altrimenti residua un diritto penale puramente simbolico-espressivo.

Secondo quesito: cosa vuol dire “significativi e misurabili”, riferiti, ovviamente, alla compromissione o al deterioramento? Qui il giudice “passa la palla” ad un perito, ma anche il perito e/o consulente, se trattasi del p.m. o della parte privata, come scioglie questi nodi in modo scientifico e, se sì, attraverso quali linee-guida?

Si rimanda ad una quantità, ma non la si determina.

Ulteriore quesito: c'è il deterioramento, ma di che cosa? Deterioramento dell'acqua, dell'aria o di porzioni *estese o significative* (del suolo e del sottosuolo).

Qui *repetita non iuvant!*

¹⁸ Su analoga falsariga si è mosso anche, di recente, CATENACCI, *La legge sugli eco-reati ed i suoi principali nodi problematici*, in MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto, etc. cit.*, 5 ss. e, quivi, 9 ss..

¹⁹ STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2002.

²⁰ Con nota di DI GIOVINE, *La causalità omissiva in campo medico chirurgico al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Foro it.*, 2002, II, 601 ss..

²¹ Trib. Venezia, 2 novembre 2001, in *Cass. pen.*, 2003, 267 ss.

²² Cfr. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, su www.lexambiente.it



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Trattasi invero di una norma di difficile applicazione, non solo: ma ci si aggiunge anche un ecosistema non previsto dalla direttiva; anzi si aggiunge più di un ecosistema ed allora come si fa a determinare una compromissione o un deterioramento significativo e misurabile in un ecosistema che comprende flora, fauna, suolo, sottosuolo, acqua, aria, e anche i c.d. beni culturali? Come facciamo a determinare se l'ecosistema sia solo quello del laghetto montano, oppure di uno inteso in senso assai più generale? Il legislatore non prende posizione; sembrerebbero quindi ricompresi tutti e due, perché entrambi fanno riferimento all'ecosistema; diventa però davvero una *probatio diabolica* anche con riguardo alla biodiversità agraria della flora e della fauna.

Bisogna quindi iniziare a domandarsi il perché il legislatore abbia usato una norma di così difficile applicazione.

La risposta non è particolarmente difficile da individuare; dovremmo fare però un passo indietro, tornando addirittura al codice penale. Il legislatore del '30 ha operato un unico intervento codicistico in materia economica: trattasi dei reati contro l'economia pubblica. Pensate come già allora il fascismo era sensibile all'opinione degli industriali giacché erano quelli che insieme ai latifondisti avevano dato il supporto, soprattutto economico, affinché il fascismo prendesse piede. Era scontato, quindi, che il Governo non sarebbe andato loro contro. Puntualmente, infatti, nei reati contro l'economia pubblica troviamo quello che avviene oggi, cioè gli eventi affetti da *gigantismo*. Quando gli eventi sono affetti da gigantismo? Lasciamo la parola al più grande esperto di diritto penale dell'economia, purtroppo non più vivente, Cesare Pedrazzi²³ il quale ha affermato che sono reati destinati a non essere applicati, tanto è vero che, se andate a sfogliare i repertori di giurisprudenza, trovate ben poco in materia, e non a caso, se non con riguardo alla frode in commercio.

Degli altri non ci sono precedenti apprezzabili perché se il legislatore utilizza eventi affetti da gigantismo, è ovvio che il giudice penale, e prima ancora il pubblico ministero, incontrerà enormi difficoltà ad applicarli ed ecco allora spiegata la vera ragione: *esistono perché non devono essere applicati*. Si ha quindi l'impressione che il legislatore abbia utilizzato un sistema di questo genere, cioè eventi affetti da gigantismo, perché sussistono eventi di danno e di pericolo concreto. Con gli eventi di danno si deve provare un rapporto causale con la *condicio sine qua non*, mediante la “legge generale di copertura”, che è estremamente difficile da rinvenire se i termini sono così vaghi, tanto è vero che Federico Stella era a favore per i *mass disasters* di una depenalizzazione o di una utilizzazione dell'illecito civile, perché posseggono uno *standard* probatorio di minor livello rispetto a quello penale.

3a- È ora di passare all'altra fattispecie che interessa particolarmente approfondire, cioè il *disastro ambientale*. Qui c'è una clausola di riserva, “fuori dai casi previsti dall'art. 434 c.p.”. L'art. 434 è il famoso “disastro innominato”, previsto dal codice penale ma interpretato dalla Corte costituzionale²⁴, che, si badi, non l'ha solo interpretato, ma ha operato una sentenza “additiva”, cioè

²³ PEDRAZZI, voce *Economia pubblica, industria e commercio (delitti contro la)*, in *Enc.dir.*, XIV, Milano, 1965, 278 ss..

²⁴ C. cost., 1° agosto 2008, 237 in *Giur. cost.*, 2008, 359 ss.; in argomento MIRIELLO, *Disastro ambientale*, in CADOPPI, CANESTRARI, MANNA, PAPA (dir. da), *op. cit.*, 1028 ss. e, quivi, 1030 ss..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

l'ha riscritto totalmente, perché il codice penale parla di disastro innominato e quindi non lo nomina, non lo descrive, e ci ha pensato la Corte costituzionale, come reato di pericolo.

Qui, invece, la norma, cioè il novellato 452 *quater*, insiste sul reato di danno “*Chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da 5 a 15 anni*”. Andiamo quindi su pene molto elevate. Sussiste, però, per la disposizione, una norma definitoria: costituisce disastro ambientale alternativamente: 1) *l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; probatio diabolica!* 2) *L'alterazione di un equilibrio di un ecosistema: la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.*

Di chi però non è dato sapere, dovrebbe essere della famosa autorità amministrativa, quella dell'“abusivamente”, la quale dovrebbe concedere il provvedimento eccezionale, perché si possa eliminare, seppure con estrema difficoltà, l'alterazione di un equilibrio di un ecosistema.

Ulteriore quesito: quando è che l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema risulti particolarmente onerosa?

Cosa significa “particolarmente onerosa”? Qui la norma risulta di estrema vaghezza, né aiuta la Cassazione, perché non se ne è mai occupata, almeno allo stato, in quanto non è pervenuto ancora alla Terza penale della Suprema Corte alcun caso di disastro ambientale. Dobbiamo però ricordare che la norma penale, come sosteneva addirittura ai primi dell'Ottocento il grande Cesare Beccaria, deve risultare “chiara”, giacché altrimenti si provoca un conflitto con il principio di stretta legalità, perché non è riconoscibile²⁵ dalla generalità dei consociati e, quindi, non consente “libere scelte di azione.



4. *La nuova disciplina ha impostato correttamente i rapporti tra tutela dell'ambiente, da un lato, e incolumità pubblica (452-quater n. 3) e integrità fisica (art. 452-ter c.p.), dall'altro?*

M. CATENACCI: Anche qui credo di aver già risposto, in particolare nell'incipit della risposta alla domanda n. 2. Il giudizio, tendenzialmente positivo, è ovviamente riferito al disporsi dei beni giuridici e non alle tecniche di tutela (delitti ad evento pericoloso, aggravati dall'evento) su cui non posso qui che riproporre un atteggiamento più problematico.

²⁵ In argomento, da ultimo, POMANTI, *La riconoscibilità della norma penale. Tra conformità al tipo e prevedibilità*, Napoli, 2019.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

P. FIMIANI: Tali rapporti non sono chiari nel testo consegnato dal legislatore del 2015. Per quanto riguarda il rapporto con l'art. 452-bis, già abbiamo avuto modo di rilevare (sia consentito rinviare al NOSTRO, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 91) che trattasi di circostanza aggravante e non di fattispecie autonoma di reato.

A tale conclusione si perviene considerando che l'art. 452-*undecies* c.p. non inserisce la disposizione tra quelle che consentono la confisca, a differenza del comma 1, e l'art. 1, comma 8, della legge n. 68/2015, nell'estendere il novero dei reati presupposto indica il reato di inquinamento ambientale, ma non quello in esame; soluzioni, queste, incongrue ove si ritenesse che trattasi di reato autonomo, in quanto verrebbe escluso un reato più grave, rispetto a quello di cui all'art. 452-*bisc*.p., sia dalla applicabilità della confisca, che dal sistema di responsabilità “231”.

Per quanto riguarda il rapporto con l'art. 452-*quaterc*.p., alla mancata previsione di un reato specifico per la morte o lesioni come conseguenza del delitto di disastro ambientale, può ovviarsi con l'applicazione della norma di carattere generale di cui all'art. 586 c.p., evidentemente solo nel caso di condotta dolosa, come previsto da tale norma.

Altro vuoto normativo è quello di inquinamento o disastro ambientale commessi a titolo di colpa, nel qual caso occorre fare riferimento agli artt. 589 e 590 c.p.

Soluzioni che però non elidono l'incongruenza di previsioni solo parziali relativamente alla morte o lesioni come conseguenza dei reati in esame.

Altra anomalia, che sembra intensione con il principio di proporzionalità, è quella della modulazione degli aumenti di pena previsti dal comma 2, in quanto lo stesso massimo di pena è previsto sia per le lesioni che per la morte di più persone.

R. LOSENGO: La formulazione dei reati di inquinamento e disastro ambientale lascia aperte una serie di difficoltà nella ricostruzione causale, che già hanno caratterizzato i processi istruiti in base alle norme “arcaiche” del codice penale, ovvero la difficoltà di inquadrare nella fattispecie sanzionatoria condotte diverse da accadimenti istantanei o, comunque, generatisi in un breve arco di tempo, e che – al contrario – costituiscono la manifestazione dell'esercizio, nel tempo, di insediamenti industriali.

Da qui, la contestazione di macroeventi, che faticano ad individuare il segmento di condotta effettivamente rilevante per la causazione dell'evento ed ora, in base alla nuova normativa, per il raggiungimento di “soglie” di significatività o addirittura di irreversibilità del fenomeno inquinante.

Ciò, peraltro, con ogni riflesso sulla determinazione delle responsabilità individuali riconducibili a tali segmenti di condotta causalmente efficienti.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Si tratta, per il vero, di questione difficilmente risolvibile a livello normativo, ma che fa intendere (anche considerato l'esito assolutorio di taluni noti processi) i margini di inadeguatezza della risposta penale – soprattutto in chiave individuale – rispetto a fenomeni il cui evento matura per “sovrapposizione” di condotte che, in sé, non sarebbero caratterizzate da illiceità o contrasto alle norme nel tempo vigenti, con particolare riguardo a fenomeni di compromissione che hanno trovato origine in epoca pregressa all'introduzione nel nostro ordinamento di disposizioni a tutela delle matrici ambientali.

A. MANNA: 3) “*L'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte al pericolo*”. Qui però cambia il bene giuridico. Non è più il bene ambiente, bensì siamo di fronte a beni che riguardano la vita e l'integrità fisica. Che significa persone offese o esposte al pericolo? Vuol dire che si devono essere verificata lesioni? Vuol dire che ci devono essere stati morti? È evidente come la norma risulti assai generica, in quanto il termine “offesa” qui può significare morte oppure lesioni, per cui se teniamo conto della disgiuntiva “o”, vuol dire che trattasi di due fenomeni diversi, tuttavia accomunati nell'ambito di un'unica fattispecie.

Trattasi di un'ipotesi criminosa ben particolare perché sembrerebbe tutelare la pubblica incolumità, sembrerebbe quindi avere ancora a che fare con la tutela dell'ambiente, però poi si riferisce ai “beni finali” cioè alla vita e all'integrità fisica delle persone, quindi una norma anfibia, perché si mettono assieme beni strumentali e beni finali. In conclusione, allo stato la Cassazione è intervenuta solo sulla prima delle due fattispecie, per di più in fase cautelare ma non è ancora giunta ad interessarsi della seconda e ciò evidentemente non costituisce un puro caso. Si ha quindi difficoltà ad arrivare almeno ad un primo grado, o ad un secondo grado, o addirittura a un terzo grado di giudizio. La giurisprudenza della Cassazione è intervenuta solo in fase cautelare, e ciò preoccupa ancora di più, perché denota la difficoltà di concludere almeno un primo grado di giudizio.



5. *Come valutate la prassi applicativa (orientamenti giurisprudenziali, numero di procedimenti avviati)?*

M: CATENACCI: Male con riferimento all'interpretazione dell'avverbio ‘abusivamente’ dell'art. 452 bis, che la giurisprudenza di legittimità non ha neanche provato ad ‘affinare’ ad es. attraverso l'utilizzo di canoni interpretativi di tipo teleologico, ma che ha anzi



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

esteso alla violazione di qualsiasi norma a carattere preventivo, anche se non confacente alla materia ambientale, aggravandone così il deficit di determinatezza e ragionevolezza. Bene invece con riferimento alla precisazione del disvalore di evento dei delitti di cui al 452 bis e al 452 quater, dove (se pur con discutibile qualificazione dell'inquinamento ambientale in termini di danno e non di pericolo) ha comunque contribuito a meglio isolare i rispettivi eventi e a rendere più chiara una descrizione legislativa altrimenti un po'pasticciata.

P. FIMIANI: Gli orientamenti giurisprudenziali, pur nella parzialità dei casi esaminati e della prevalente riferibilità alla fase cautelare, costituiscono un primo nucleo affidabile di riferimento.

Le soluzioni di principio adottate sono condivisibili, ma la pluralità delle questioni aperte e la necessaria sperimentazione delle contestazioni nel vaglio dibattimentale, lascia l'incognita dei tempi di formazione di una “corpus” interpretativo sufficientemente stabile e completo.

Per quanto riguarda il numero dei procedimenti avviati, in Cassazione mancano statistiche ufficiali distinte per tipologia di reato ambientale.

Un accertamento sulla base dei provvedimenti adottati dalla Cassazione nei quali si fa riferimento ai reati introdotti dalla legge n. 68/2015 conduce alla individuazione di circa un centinaio di procedimenti, cui si aggiungono quelli per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, nel 2015 previsto dall'art. 260 T.U.A. e poi trasferito nell'art. 452-*quaterdecies* c.p. dal d.lgs. n. 21/2018 (nel periodo 1 giugno 2015 – 31 maggio 2020 una ricerca per parola testuale sulle sentenze della Corte indica un numero di 46 procedimenti per tale reato).

R. LOSENGO: Nell'esperienza del distretto della Corte d'Appello di Milano, l'applicazione dei delitti di cui alla L. 68/2015 risulta essere estremamente ridotta, mentre sono frequenti le contestazioni per art. 452-*quaterdecies*.

A. MANNA: Per quanto riguarda la prassi applicativa, non possiamo non segnalare la meritoria opera della III Sezione penale della Cassazione ed in particolare del cons. Luca Ramacci, per aver, con una serie di sentenze, cercato, pur talvolta col rischio di mettersi in linea conflittuale con il principio di stretta legalità, e per buona parte di esserci anche riuscito, di fornire con il diritto vivente una interpretazione in particolare del delitto di inquinamento ambientale di cui si renda possibile e più facile l'applicazione²⁶.

²⁶ Cfr. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, su www.lexambiente.it



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Ciò, però, sinora non è stato possibile, a quanto ci consta, per l'altra fattispecie principale dei delitti ambientali, ovverosia il disastro ambientale proprio perché una fattispecie di tal fatta ancora di più affetta da gigantismo nell'evento, comporta davvero una sorta di *probatio diabolica* e, quindi, sinora non sono stati inviati alla Corte di Cassazione ricorsi presentati nemmeno in fase di indagini o cautelare, proprio perché fattispecie di tale ultima fatta esistono proprio allo scopo di non essere applicate e quindi integrano, almeno a nostro avviso, la quinta essenza del c.d. diritto penale simbolico-espressivo, le cui ragioni politico-criminali sono state in precedenza indicate.



6. *Sono auspicabili modifiche di fondo o di dettaglio nella nuova disciplina?*

M. CATENACCI: A mio sommo avviso, vanno decisamente migliorate le carenze segnalate ai punti (a), (b) e (c) della risposta fornita alla domanda n. 2.

P. FIMIANI. Per le ragioni indicate al punto 2) sembrano necessari (ma sufficienti) interventi di dettaglio sui punti problematici che sono stati evidenziati, in quanto l'impianto complessivo della legge copre, sul versante sostanziale e procedimentale, le esigenze di tutela della effettività dell'ambiente.

Come accennato, ulteriori spazi di tutela penale da coprire sono quelli della falsità in documenti rilevanti nella gestione dei rifiuti, andando oltre le previsioni dell'art. 258, comma 4, T.U.A., e della loro soppressione ed occultamento, attività di regola propedeutiche alla commissione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ed utilizzate per mascherare le tracce della commissione di fatti di inquinamento.

Per quanto riguarda in particolare la falsità, va ricordato che, a seguito della definitiva soppressione del Sistri con il d.l. n. 135/2018, conv. nella legge n. 12/2019, e della conseguente stabilizzazione del citato comma 4 nella versione anteriore al d.lgs. n. 205/2010, si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi con indicazione nel formulario di dati incompleti o inesatti e nei confronti di chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

Pertanto, la Cassazione (sentenza n. 43613/2015) ha escluso l'applicabilità dell'art. 483 c.p. nel caso di falsificazione del formulario di identificazione dei rifiuti, in quanto lo stesso “non possiede alcun



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

valore certificativo della natura e composizione del rifiuto trasportato” e costituisce un documento recante una mera attestazione del privato, che ha “natura prettamente dichiarativa”.

La natura privatistica esclude la rilevanza penale della condotta, in quanto il d.lgs. n. 7/2016 ha abrogato il delitto di cui all'articolo 485 c.p. (falsità in scrittura privata).

D'altra parte, il citato articolo 258, comma 4, T.U.A. fa riferimento solo al certificato di analisi di rifiuti, per cui sarebbe problematica la sua applicazione estensiva ai falsi aventi ad oggetto materiali diversi, quali le acque di scarico, o le emissioni in atmosfera (si dovrebbe applicare il reato di cui all'art. 481 c.p., essendo il certificato di regola formato da un professionista abilitato, come tale esercente un servizio di pubblica necessità).

Vi è poi un fondamentale relativo alla gestione dei rifiuti, quale il registro di carico e scarico, per il quale è prevista dall'art. 258, cit., comma 1, solo una sanzione amministrativa per il caso di omessa tenuta, ovvero tenuta in modo incompleto, mentre per l'ipotesi di falsità esiste un solo precedente (Cass. n. 10753/2004) per il quale “inserire “false indicazioni”, che non hanno quindi alcuna corrispondenza nella realtà, nei registri di carico e scarico integra il reato di cui all'art. 484 c.p.

Non sembra infine praticabile una rivisitazione di fondo della struttura delle due principali fattispecie incriminatrici, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e disastro ambientale (art. 452-*quater*) quali reati di evento, che all'indomani della legge n. 68 autorevole dottrina (CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettative e realtà*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2015, IX, 1069) aveva criticato richiamando “*il trend internazionale*” che individua il “*punto di equilibrio fra la ratio materiae, che secondo alcuni imporrebbe l'adozione di schemi di incriminazione propri del diritto penale del rischio o addirittura incentrati sulla tutela di mere funzioni amministrative, ed il rispetto del principio di offensività del reato, che come noto non tollera invece in alcun modo schemi di incriminazione fondati su rigide presunzioni di pericolosità o addirittura sulla tutela di mere funzioni amministrative (...) nella figura dei reati (non ad evento ma) a condotta pericolosa*” in quanto essi “*rimangono, direttamente o indirettamente, ancorati ad una valutazione di offensività del fatto storico, ma esimono il giudice dalla ricerca, il più delle volte assai problematica, di un collegamento fra la condotta ed uno specifico accadimento offensivo*”.

Considerazioni, queste, condivisibili sotto il profilo teorico, ma rispetto alle quali occorre prendere atto della chiara scelta del legislatore, sperimentando fino in fondo, sul campo e nel vaglio dibattimentale, la praticabilità dell'impianto complessivo della legge n. 68.

R. LOSENGO: Gli spunti ora esposti delineano numerosi spunti di miglioramento e “manutenzione” dell'assetto normativo, i principali dei quali possono essere così riassunti:

- esigenza di coordinamento tra disciplina sanzionatoria individuale e delle persone giuridiche, in particolare con una specifica disposizione di applicazione a quest'ultime delle misure premiali previste dalla L. 68/2015 (ma anche, e di converso, una più efficace estensione degli obblighi di ripristino);



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

- specificazione in chiave di tassatività delle fattispecie di inquinamento e disastro ambientale, individuando precisi indici scientifici di riferimento;
- limitazione del perimetro applicativo dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. alle sole fattispecie connesse ad attività di criminalità organizzata;
- uniformazione del sistema delle confische e previsione della loro applicazione in via prioritaria alle persone giuridiche;
- revisione dei reati presupposto della responsabilità ex D.Lgs. 231/2001, escludendo le ipotesi contravvenzionali (ad eccezione, eventualmente, della discarica abusiva) ed inserendo l'art. 452-terdecies;
- estensione a tutte le contravvenzioni (fermo restando i presupposti fattuali di applicabilità) della procedura estintiva della Parte VI bis..

A. MANNA: Per quanto riguarda il fatto se siano auspicabili modifiche di fondo o di dettaglio nella nuova disciplina, come si potrà constatare di qui ad un momento, appaiono al più possibili, anche se finora non si sono verificate, solo modifiche appartenenti a tale ultima categoria. Da ciò alcuni ultimi rilievi: un primo è quello relativo non tanto al ravvedimento operoso, quanto al *ripristino dello stato dei luoghi*, perché l'art. 452-decies, comma 2, c.p. prevede il ripristino nelle seguenti modalità.

Come ravvedimento operoso si stabilisce una diminuzione di pena da un terzo alla metà, cioè solo una circostanza attenuante, ma se ciò non avviene prima del dibattimento, dopo diventa *obbligatorio*. Ci siamo sempre chiesti, che se il ripristino dello stato dei luoghi avviene prima del dibattimento, per di più con un congruo lasso di tempo per dare la possibilità all'imprenditore di ripristinare lo stato di luoghi, perché si prevede, dato il costo notevole, solo un'attenuante? Non ha, infatti, senso continuare, a nostro avviso, un processo penale, se sussiste la reintegrazione del bene giuridico offeso.

Avevamo proposto infatti un progetto di legge, nell'ambito della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, con una Commissione composta da magistrati, avvocati e professori universitari, quando era a capo della Procura il dott. Giuseppe Pignatone, che faceva diventare il ripristino, più correttamente, una causa di non punibilità²⁷.

6a- L'ultimo profilo è quello della responsabilità da reato dell'ente sotto un duplice profilo. Il legislatore ha letteralmente “dimenticato” proprio due reati, come reati-presupposto della responsabilità da reato dell'ente, cioè *l'impedimento del controllo e l'omessa bonifica*.

²⁷ Ciò nell'ottica, già magistralmente indicata, a suo tempo da PADOVANI, *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di ravvedimento*, in RIDPP, 1981, 534 ss..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Appare infatti del tutto irragionevole che i tipici reati d'impresa, cioè l'impedimento del controllo e l'omessa bonifica non rientrino tra i reati-presupposto, per cui siamo di fronte ad un possibile contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza²⁸.

Bisogna poi chiedersi la ragione per cui per i reati ambientali-presupposto da responsabilità da reato dell'ente sono previste solo sanzioni pecuniarie e non anche le sanzioni interdittive.

Noi infatti nella Commissione di cui abbiamo trattato nell'ambito della 231 avevamo addirittura previsto la chiusura dello stabilimento, che poi non si è inserito nella 231 proprio perché mancavano i delitti ambientali ma ora che sono stati inseriti residua il quesito di questa irragionevole disparità di trattamento

Soprattutto se il reato, come affermava Franco Bricola²⁹, è “espressione di una politica d'impresa” bisognava prevedere anche sanzioni interdittive, pure perché il pagamento soltanto di sanzioni pecuniarie può far sì che il reato possa essere “portato a conseguenze ulteriori”.

Se, infatti, si riflette su casi così gravi come quello di Porto Marghera, come l'inquinamento dell'Eni di Manfredonia e soprattutto quello dell'ILVA di Taranto, ci si può facilmente rendere conto di come il legislatore abbia perso una notevole ed importante occasione per introdurre delitti che potessero avere una più facile e plausibile applicazione a livello penalistico. È questo un ulteriore esempio, dispiace dirlo, di diritto penale “simbolico-espressivo”, su cui a questo punto, è ovvio soltanto che la giurisprudenza possa, a livello correttivo, cercarne qualche possibilità di applicazione. Anche se ciò può porsi in linea di conflitto con la legalità penale, ciò costituisce il prezzo da pagare con un legislatore invero così sciatto.

Il problema però è molto più complesso perché abbiamo l'impressione che la sciatteria non costituisca una mera “distrazione”, bensì sia intenzionale, e da ciò il pessimismo nei confronti di possibili modifiche di fondo, giacché nel conflitto tra il bene ambiente e quello relativo alle esigenze della produzione industriale, soprattutto in un periodo di populismo imperante, prevarranno sempre le seconde – tant'è che gli USA e la Cina non hanno firmato i protocolli in materia di ambiente di Kyoto – salvo lasciare ma solo di nuovo a livello “simbolico-espressivo”, il palco dell'ONU ad una coraggiosa ragazza svedese che continua ad ammonire circa i mega disastri ambientali che renderà la più giovane generazione, quella cui appartiene la Thunberg³⁰, l'ultima che vedrà ancora in condizioni quasi accettabili il pianeta Terra. Si ha tuttavia l'impressione che non solo per la classe industriale, ma anche per i governi che reggono non solo l'Europa, ma le principali potenze mondiali, il bene ambiente, inteso come bene strumentale, e quindi anche i beni finali relativi alla vita ed alla salute dei cittadini, abbiano un valore in definitiva meno rilevante,

²⁸ Sulla responsabilità da reato degli enti con riguardo ai delitti ambientali, cfr., in analogia direzione, di GIUSEPPE, *Responsabilità da reato ambientale alla luce della nuova legge n. 68/2015*, in CADOPPI-CANESTRARI-MANNA-PAPA (dir. da), *Diritto penale dell'economia*, 2^a, Milano, 2019, II, 3579 ss. e, spec., 3594 ss.; dello stesso v. anche ID, *Luci ed ombre della L. 68/2015 in materia ambientale*, in MANNA (a cura di), *Corso di diritto penale dell'impresa*, 2^a, Milano, 2018, 1015 ss..

²⁹ BRICOLA, *Il costo del principio “societas delinquere non potest” nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *RIDPP*, 1970, 651 ss..

³⁰ G. THUNBERG, S. THUNBERG, B. e M. ERMANN, *La nostra casa è in fiamme – La nostra battaglia contro il cambiamento climatico*, Roma, 2019, sec. 89 ss. (1^a ed. 2018).



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

nella sostanza, rispetto alle esigenze della produzione industriale. Ciò ancor di più in epoca di economia globalizzata e di populismo politico, almeno in diverse nazioni imperante, e nonostante le “avvertenze” che il pianeta Terra sta continuando ad inviare con lo scioglimento dei ghiacci, l’aumento del livello delle acque dei mari e dei fiumi, i conseguenti rischi per la flora e per la fauna, come dimostra il “deserto” dell’Amazzonia ed infine anche la pandemia del Coronavirus. Quest’ultima non solo, tempo addietro, ha fatto affermare a Bill Gates che ormai le guerre saranno in futuro batteriologiche ma dovrebbero, tutti questi fenomeni, indurre i governanti dei più importanti paesi del mondo ad avvertirei in maniera molto più attenta i pericolo incombenti sul pianeta perché purtroppo non c’è rimasto molto tempo da perdere, come di nuovo ci ha insegnato la giovane Thunberg, che non deve essere affatto sottovalutata per quel che afferma a causa della sua giovane età.