

TUTELA DELL'AMBIENTE, VERSO UNA CONCEZIONE ECOCENTRICA

CON LA LEGGE 68/2015 SUGLI ECOREATI, L'AMBIENTE INIZIA A ESSERE VISTO COME BENE COLLETTIVO CON UN VALORE INTRINSECO COSTITUZIONALMENTE PROTETTO. SI SONO COSÌ POSTE LE BASI PER L'ABBANDONO DELLA TEORIA ANTROPOCENTRICA, CHE VINCOLAVA LA TUTELA AMBIENTALE ALLA SALUTE DELLA PERSONA UMANA.

Premessa

Nel corso degli anni, l'emergere delle problematiche connesse all'evoluzione della società industriale ha posto in crisi l'ineluttabile principio *societas delinquere non potest* e, nel contesto del mutato panorama culturale, ha fatto ingresso nel nostro ordinamento il Dlgs 8 giugno 2001, n. 231 recante la disciplina della responsabilità delle persone giuridiche. In realtà, tale intervento legislativo avrebbe dovuto ricomprendere sin dall'inizio la responsabilità degli enti per i reati ambientali. L'occasione per superare tale problema è originata dalla necessità di corrispondere agli obblighi comunitari, derivanti dalla direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, giungendo così all'emanazione del Dlgs del 7 luglio 2011, n. 121, che si è tuttavia distaccato dai precetti madre di derivazione europea. Il legislatore italiano, invero, anziché seguire le indicazioni comunitarie volte a costruire la responsabilità dell'ente circoscritta a una serie di reati di danno e pericolo concreti, puniti qualora commessi con intenzione o colpa grave, ha riproposto il sistema delineato dal codice dell'ambiente italiano, costituito in gran parte su fattispecie di natura formale e di pericolo astratto. La legge di riforma sugli "eco-delitti" del 22 maggio 2015, n. 68, rappresenta certamente un punto di cesura, sotto diversi profili, rispetto alle costanti politico-criminali per lungo tempo seguite dal legislatore nazionale nell'apprestare la tutela penale al bene ambiente. Con tale intervento legislativo è stata profondamente riscritta la disciplina penale posta a tutela dell'ambiente ed è stato risolto uno dei principali difetti congeniti della c.d. parte speciale del Dlgs 231/2001, estendendo la responsabilità degli enti anche ai più gravi delitti ambientali. Il presente scritto tenta di ricostruire le ragioni che hanno determinato il crescente interesse legislativo verso il tema dei rapporti tra responsabilità degli enti

e reati contro l'ambiente, articolandosi fondamentalmente su quattro punti:

- a) l'abbandono da parte del legislatore nazionale della concezione antropocentrica del diritto penale ambientale
- b) gli stimoli provenienti dall'evoluzione della normativa sovranazionale (dalla Convenzione di Strasburgo del 1998 alla decisione quadro del 2003)
- c) la svolta attuata con la direttiva 2008/99/CE
- d) i "primi passi" del legislatore italiano (dal Dlgs 121/2011 alla legge 68/2015). Segue, poi, una sintetica rassegna della giurisprudenza di legittimità sul tema dei rapporti tra sistema "231" e reati ambientali.

1. Ecoreati e tutela dell'ambiente tra concezione ecocentrica ed antropocentrica

Con l'introduzione delle fattispecie di eco-delitti per effetto della legge 68/2015, si è compiuto un notevole passo avanti a livello normativo per una migliore tutela dell'ambiente, concetto di per sé di incerta definizione, per lo più determinato nei contenuti grazie agli interventi giurisprudenziali. Segnatamente, la Suprema Corte¹ adotta una lettura dilatata della nozione di ambiente, ricomprendendo al suo interno anche atti a contenuto meramente urbanistico-edilizio, interpretazione estensiva avallata, peraltro, da una serie di pronunce della Corte costituzionale, a cominciare dalla sentenza 1 ottobre 2003 n. 303², ove, espressamente, si afferma che seppur la parola "urbanistica" non compare nel testo dell'art. 117 Cost., così come novellato dall'art. 3, L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*), "ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del 'governo del territorio'". Le

norme costituzionali, del resto, non danno un riferimento immediato, rendendo necessaria un'operazione interpretativa tesa a collegare la tutela dell'ambiente ai diritti inviolabili del singolo e agli interessi primari della collettività, quali la salute, la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico del paese. L'ambiente, dunque, oltre a essere bene di natura personale strettamente connesso alla tutela della salute, è anche bene collettivo. La Corte costituzionale, infatti, configura l'ambiente come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che riguardano profili indissolubilmente connessi e intrecciati con la tutela dell'ambiente, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni, che rispondono a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale³. Nonostante i limiti definitivi, tuttavia, possiamo ritenere che, attraverso l'inserimento di un catalogo di delitti ambientali nel nostro codice penale, si siano poste le basi per l'abbandono della *teoria antropocentrica* della nozione di ambiente verso la *concezione ecocentrica*. Nel nostro ordinamento risulta(va) infatti prevalente, almeno sino all'entrata in vigore della legge n. 68/2015, una lettura antropocentrica di ambiente, che instaura un rapporto di strumentalità tra il bene ambiente e i beni finali quali la vita e la salute dell'uomo, in ciò contrapponendosi alla concezione ecocentrica, che attribuisce un valore intrinseco alla biosfera, considerandola meritevole di tutela a prescindere da una sua finalizzazione al benessere umano⁴. Tale concezione si fonda su un principio di responsabilità assoluta dell'uomo nei confronti dell'ambiente, ritenuto bene indisponibile, di titolarità metaindividuale se non addirittura metagenerazionale, dovendo l'uomo non solo consegnarlo intatto, ma addirittura migliorato e accresciuto

nelle sue potenzialità di fruizione alle generazioni future sulla base della pretesa possibilità di rimozione degli effetti perturbatori degli interventi modificativi già realizzati⁵. La ricostruzione in chiave antropocentrica, tuttavia, rischiava di far perdere all'ambiente la sua connotazione di bene giuridico in senso classico, preesistente alla tutela penale, e, dunque, di far assicurare a oggetto della tutela penale le funzioni amministrative di governo, facendo coincidere il penalmente rilevante con la disciplina amministrativa, con incriminazioni prive di un reale contenuto offensivo. In altri termini, mentre la concezione antropocentrica tutela l'ambiente in maniera indiretta, in quanto, ponendo la persona umana in posizione centrale, finisce per garantire in via mediata l'ambiente (sostanzialmente potendosi affermare che poiché l'uomo ha diritto a vivere in un ambiente salubre, l'ambiente deve essere salvaguardato in quanto spazio fisico in cui la persona umana opera), diversamente la concezione ecocentrica presuppone che l'ambiente in sé costituisca oggetto della tutela penale, in via diretta.

Il passaggio dall'una all'altra concezione, con la legge 68/2015, appare quindi più marcato. È infatti, la legge del 2015, dando attuazione all'art. 3 della direttiva 2008/99/CE, pone sullo stesso piano la persona umana e l'ambiente, tanto da stabilire una tutela a tutto campo verso quelle condotte *“che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”*. Si tratta di un passaggio “epocale”, in quanto, per la prima volta, nel nostro ordinamento giuridico, l'ambiente in quanto tale costituisce oggetto diretto della tutela penale, a prescindere delle conseguenze “riflesse” che un fenomeno di aggressione al bene ambientale può provocare sulla persona umana. Una conferma di tale “passaggio”, del resto, la si ha nella stessa struttura della fattispecie incriminatrice dettata dall'art. 452-ter, c.p., che prevede, infatti, come fattispecie autonoma del reato “base” di cui all'art. 452-bis, c.p. (inquinamento ambientale) quella della *“morte o lesioni come conseguenza”* di tale delitto: ciò a riprova della raggiunta autonomia, anche dogmatica, del bene ambiente rispetto alla tradizionale visione di bene legato alla persona e, di conseguenza, della altrettanto raggiunta autonomia delle fattispecie penali ambientali rispetto alle precedenti, di natura contravvenzionale, orientate esclusivamente ad apprestarvi una tutela indiretta, focalizzandosi l'attenzione

tuttavia in quelle precedenti sulla necessità di garantire il corretto esercizio delle funzioni amministrative.

2. La repressione della condotta dell'ente lesiva dell'ambiente nella legislazione sovranazionale

Il nostro paese non è stato tuttavia tempestivo nel prevedere strumenti efficaci di tutela ambientale di contrasto alla criminalità d'impresa. Un primo tentativo di affermare il principio della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche che, in deroga al principio *societas delinquere non potest*, aveva trovato una prima applicazione nel nostro ordinamento giuridico con la legge 29 settembre 2000, n. 300 contenente la delega al Governo per la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica, delega attuata con l'entrata in vigore del Dlgs 8 giugno 2001, n. 231 (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*). Il decreto di recepimento, tuttavia, non conteneva alcuna previsione sanzionatoria nei confronti dell'ente, nonostante la legge delega contenesse una espressa menzione in tal senso. Nel frattempo, in sede europea si muovevano i primi passi verso una responsabilizzazione degli enti in campo ambientale. Dopo un primissimo tentativo andato a vuoto (Convenzione di Strasburgo, 1998), si giunse alla decisione del Consiglio 27 gennaio 2003, n. 2003/80/GAI (in GUCE 5 febbraio 2003, n. L 29), che, in conseguenza del crescente aumento dei reati contro l'ambiente e per le loro conseguenze che rappresentano sempre più una minaccia per l'ecosistema, aveva definito gli atti che gli stati membri avrebbero dovuto qualificare in virtù del proprio diritto interno, costituendo uno strumento adeguato per imporre agli stessi stati l'obbligo di prevedere sanzioni penali. Il termine ultimo fissato dalla decisione quadro agli stati membri per conformarsi alle disposizioni della stessa era fissato al 27 gennaio 2005, prevedendosi l'obbligo per ciascuno stato membro di inviare al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione prima del 27 aprile 2005 il testo delle disposizioni di recepimento nella normativa interna, dovendo il Consiglio esaminare entro il 27 gennaio 2006 in quale misura gli stati membri avessero adottato le misure necessarie

per conformarsi alla decisione quadro (art. 10). La decisione – che aveva preso effetto il giorno della pubblicazione sulla GUCE (5 febbraio 2003) – in particolare, dopo le consuete formule definitorie (art. 1) di illecito (qualsiasi violazione di legge o di regolamento amministrativo o di decisione adottata da un'autorità competente intesi alla protezione dell'ambiente, in particolare ove essi attuino disposizioni vincolanti del diritto comunitario), di acque (intese come le acque sotterranee e superficiali di tutti i tipi, comprese le acque lacustri, fluviali, oceaniche e marine) e di persona giuridica (intesa come qualsiasi entità che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche), distingueva i reati in materia ambientale in due grandi categorie (reati intenzionali e reati di negligenza), distinzione che evocava la tradizionale ripartizione tra reati dolosi e reati colposi, differenziandosi tali due diverse tipologie di reati in relazione al diverso atteggiarsi dell'elemento intenzionale che – com'è noto – comporta, nei primi, la previsione e volontà dell'evento dannoso o pericoloso – che è il risultato dell'azione o omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del reato – quale conseguenza dell'azione od omissione del colpevole e, nei secondi, la semplice previsione (ma non la volontà) dell'evento, che si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline (art. 43, c.p.). L'elenco dei reati intenzionali (art. 2) contemplava sia illeciti riconnessi a sostanze o radiazioni ionizzanti che provochino la morte o lesioni gravi alle persone a seguito del loro scarico, emissione o immissione nell'aria, acqua o nel suolo (punto a), sia illeciti riconnessi a sostanze o radiazioni ionizzanti che provochino o possono provocare il deterioramento durevole o sostanziale o che causino la morte o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti a monumenti protetti o ad altri beni protetti, ivi compreso il patrimonio, la flora e la fauna, sempre a seguito del loro scarico, emissione o immissione illeciti nell'aria, acqua o nel suolo (punto b); ancora, rientravano in tale categoria illeciti riconnessi all'eliminazione, al trattamento, al deposito, al trasporto, all'esportazione o importazione illeciti dei rifiuti, compresi quelli pericolosi, che provochino o possono provocare la morte o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora (punto c); venivano,

poi, contemplati nella medesima categoria illeciti consistenti nel funzionamento illecito di un impianto in cui sono svolte attività pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, la morte o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora (punto d), nonché, ancora, illeciti consistenti nella fabbricazione, trattamento, deposito, impiego, trasporto, esportazione o importazione illeciti di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possono provocare la morte o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora (punto e); infine, sempre in tale categoria, rientrano gli illeciti consistenti nella cattura, possesso, danneggiamento, uccisione o commercio illeciti di esemplari di specie protette animali o vegetali o di parti di esse, quantomeno ove siano definite dalla legislazione nazionale come minacciate di estinzione (punto f), nonché il commercio illecito di sostanze che riducono lo strato di ozono (punto g). Quanto ai reati cosiddetti di *negligenza o colposi*, la decisione del Consiglio demandava (art. 3) al legislatore nazionale il compito di adottare i provvedimenti necessari per rendere penalmente perseguibili in base al diritto interno i reati intenzionali quando gli stessi sono commessi per negligenza o quantomeno per grave negligenza. Si tratta di concetti che evocano una condotta colposa, secondo la definizione dell'elemento psicologico fornita dall'art. 43, c.p. Al fine, peraltro, di anticipare la soglia della punibilità anche alla semplice istigazione, ovvero sanzionare le condotte poste in essere da più persone, si prevedeva poi (art. 4) che spettasse a ciascuno stato membro l'adozione dei provvedimenti necessari per rendere punibile la partecipazione ovvero l'istigazione a commettere tali reati (istituti contemplati nel nostro codice penale all'art. 110 cod. pen., che disciplina il c.d. concorso di persone nel reato, parificando il partecipe all'istigatore nonché, ancora, contemplati nel caso della sola partecipazione o istigazione a commettere un delitto dall'art. 115, cod. pen. che prevede, in caso di non accoglimento dell'istigazione a commettere un delitto ovvero di accordo a commettere un delitto l'applicazione di una misura di sicurezza)⁶. Regole particolari e rigorose erano poi prefissate dal legislatore comunitario in materia di sanzioni. I reati, sia intenzionali che di negligenza, avrebbero dovuto essere puniti con sanzioni penali

effettive, proporzionate e dissuasive, e comprendere, quantomeno nei casi più gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione; oltre all'applicazione di pene principali (mutuando la terminologia del nostro codice penale), era prevista anche la possibilità per ciascuno stato membro di applicare al trasgressore persona fisica delle pene, delle sanzioni o delle misure accessorie, tra cui il divieto di esercitare un'attività che richiede un'autorizzazione o approvazione ufficiale o di fondare, gestire o dirigere una società o una fondazione allorché i fatti che hanno condotto alla sua condanna inducano a ritenere che possa essere nuovamente intrapresa un'iniziativa criminale analoga (art. 5), ossia sanzioni finalizzate a escludere un pericolo di recidiva. Per le persone giuridiche, invece, la decisione demandava agli stati membri il compito di prevedere che le stesse potessero essere dichiarate responsabili – senza che ciò escludesse l'azione penale nei confronti delle persone fisiche autori, istigatori o complici – degli atti riconnessi alla commissione di uno dei reati intenzionali o di negligenza (anche quali semplici complici o istigatori) commessi a loro vantaggio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica che detenga una posizione dominante in seno alla persona giuridica basata o sul potere rappresentativo della persona giuridica ovvero sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica o, infine, sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica. Avrebbe dovuto essere sanzionata, peraltro, anche la c.d. "*culpa in vigilando*", ossia l'omissione di vigilanza consistente in una carenza di sorveglianza o di controllo da parte di uno dei predetti soggetti che avesse reso possibile la perpetrazione degli atti riconnessi alla commissione di uno dei reati suddetti a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità (art. 6). Le sanzioni contemplate per la persona giuridica, poi, oltre a dover rivestire i medesimi caratteri di quelle contemplate per la persona fisica (effettive, proporzionate e dissuasive), avrebbero dovuto rivestire i caratteri di sanzioni penali, amministrative o eventualmente di altra natura, prevedendosi tra queste l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico, il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività industriale o commerciale, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, provvedimenti giudiziari di scioglimento e, infine, l'obbligo di adottare misure specifiche al fine di

evitare le conseguenze di condotte analoghe a quelle che hanno condotto alla responsabilità penale (art. 7). Regole particolari, poi, erano stabilite per quanto riguarda la determinazione della competenza giurisdizionale che ogni stato membro avrebbe dovuto dettare per i reati intenzionali o di negligenza commessi in tutto o in parte nel territorio dello stato, anche se gli effetti del reato si fossero verificati altrove, ovvero a bordo di una nave o aeromobile battente la bandiera dello stato, o ancora, a vantaggio di una persona giuridica avente sede nel suo territorio e, infine, quando a commetterli fosse stato un cittadino dello stato all'estero, nei casi in cui il reato fosse punibile a norma del delitto penale nel luogo in cui è stato commesso o se tale luogo non rientra in nessuna competenza giurisdizionale (art. 8). Le uniche eccezioni alle regole di determinazione della competenza giurisdizionale, peraltro, riguardavano solo le ultime due ipotesi (reato commesso a vantaggio di una persona giuridica con sede nel territorio dello stato ovvero reato commesso da cittadino dello stato all'estero), essendo facoltà dello Stato di non applicare ovvero di applicare solo in casi particolari o circostanze la regola di competenza giurisdizionale. L'importanza attribuita dal Consiglio Ue alla repressione dei reati ambientali veniva poi confermata dalla rigorosa disciplina dettata in materia di estradizione e di informazione delle azioni penali esercitate nei confronti di cittadini degli stati membri dell'Unione europea. In tal senso, la decisione stabiliva il principio generale (art. 9) per cui ciascuno stato membro avrebbe dovuto prevedere idonei strumenti di diritto interno per assicurare che l'extradizione di uno dei propri cittadini (sospettato di aver commesso in altro stato membro uno dei reati ambientali di tipo intenzionale o di negligenza), non ancora prevista dalla normativa nazionale unicamente a motivo della cittadinanza, fosse invece sottoposta al giudizio delle autorità nazionali competenti ai fini dell'eventuale azione penale e che, di conseguenza, eventuali ostacoli all'extradizione in presenza di una normativa nazionale che non la prevedesse, avrebbero dovuto essere rimossi a cura di ciascuno stato membro, adottando i provvedimenti necessari a stabilire la competenza giurisdizionale per tale tipologie di reati quando commessi da un suo cittadino al di fuori del proprio territorio. Ai fini dell'esercizio dell'azione penale da parte del singolo stato membro, peraltro, i fascicoli, gli atti istruttori e gli oggetti riguardanti il reato ambientale avrebbero dovuto essere inoltrati

secondo le procedure previste all'art. 6 paragrafo 2 della Convenzione europea di estradizione, informando lo stato membro richiedente in merito alle azioni penali avviate e ai loro risultati. Quanto, poi, alla nozione di cittadino di uno stato membro, la decisione rinviava alla interpretazione riferita a qualsiasi dichiarazione resa dallo stato membro dell'Ue in base alla formula definitoria determinata dall'art. 6 paragrafo 1 lettere b) e c) della Convenzione europea di estradizione firmata a Parigi il 13 dicembre 1957⁷.

3. La prima disciplina "organica" in materia di responsabilità ambientale dell'ente: la decisione quadro 2003/80/GAI

È indubbio che la decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, n. 2003/80/GAI, rappresentava il primo tentativo comunitario di vincolare gli stati membri all'introduzione (o mantenimento) di illeciti penali a tutela dell'ambiente. Essa ebbe però vita breve.

La base giuridica della decisione quadro n. 2003/80/GAI era rappresentata dagli artt. 29, 31, lettera e), e 34, paragrafo 2, lettera b), del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e delle successive modifiche⁸. Nel preambolo, la tutela penale dell'ambiente veniva ricondotta al versante della cooperazione giudiziaria in materia penale di cui all'art. 29 citato e la giustificazione veniva individuata nella dimensione transnazionale dei reati contro l'ambiente, le cui conseguenze "sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli stati ove tali reati vengono commessi" e che, ormai, costituiscono un problema con cui devono confrontarsi tutti gli stati membri, che dovrebbero pertanto "agire di concerto per proteggere l'ambiente in base al diritto penale". Uno degli strumenti per realizzare la cooperazione giudiziaria, prima delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona⁹, era infatti la decisione quadro (art. 34, paragrafo 2, lettera b), finalizzata al "ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri". Le decisioni quadro "sono vincolanti per gli stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta".

Tuttavia, la cooperazione giudiziaria in materia penale non aveva all'epoca tra i suoi scopi diretti e immediati quello

di apprestare meccanismi di tutela dell'ambiente. È proprio facendo leva su questo rilievo e sulle competenze in materia ambientale previste dal Trattato CE all'art. 175, che la Corte di giustizia aveva annullato la decisione quadro del 2003¹⁰. La sentenza pur affermando, da un lato, che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità, aveva però precisato che gli artt. 174 e 176 del Trattato CE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale. In particolare, l'art. 174, punto 1, elenca gli obiettivi dell'azione ambientale della Comunità e l'art. 175 definisce le procedure da seguire al fine di raggiungere questi obiettivi. La competenza della Comunità è, in generale, esercitata secondo la procedura prevista dall'art. 251, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Tuttavia, per quanto riguarda alcuni settori di cui all'art. 175, punto 2, il Consiglio delibera da solo, statuendo all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento nonché dei due organi menzionati. Tuttavia, osservò la sentenza, le misure a cui fanno riferimento i tre trattini dell'art. 175, n. 2, comma 1, presuppongono tutte un intervento delle istituzioni comunitarie e l'unanimità in seno al Consiglio. Sulla base di queste affermazioni di principio, e premesso che la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto, la Corte rilevò che la finalità della decisione quadro era di realizzare un obiettivo di protezione dell'ambiente. Ma questo obiettivo rientrava tra quelli esclusivi della Comunità, sulla base delle procedure e delle competenze fissate dal Trattato istitutivo del 1957 e successive modifiche e integrazioni¹¹.

Era questa la vera novità introdotta con la sentenza del giudice comunitario. Precedentemente, infatti, si era sempre affermato che la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrassero nella competenza della Comunità, sicché si è sempre ritenuto possibile intervenire mediante la emanazione di decisioni quadro¹². Ma il principio per cui la legislazione penale non rientra nella competenza della Comunità – si legge in sentenza – "non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti

autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente". In questa prospettiva deve ritenersi fondata sull'art. 175 una normativa che, "in sede di attuazione della politica ambientale, introduca una armonizzazione penale necessaria a garantire l'effettività del diritto comunitario": si trattava di un'importante novità che avrebbe consentito in futuro l'emanazione di direttive di armonizzazione in materia penale non soltanto a tutela dell'ambiente, ma anche in tutti gli altri settori di rilevanza e interesse comunitario (ad esempio, politica fiscale, dell'energia o dell'assetto del territorio). Ed è questo ciò che avvenne con la direttiva sulla Tutela penale dell'ambiente, la n. 2008/99/CE, di cui ci si occuperà nel prossimo paragrafo.

4. Il "cambio di passo" europeo: la Direttiva 2008/99/CE

Non si dovette tuttavia attendere molto per vedere potenziati gli strumenti di contrasto euro-unitario alla criminalità ambientale d'impresa. E infatti, con la direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008¹³, entrata in vigore in data 26 dicembre 2008, gli stati membri furono obbligati a introdurre nelle loro legislazioni interne sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente, rimanendo comunque impregiudicati gli altri sistemi di responsabilità per danno ambientale previsti dal diritto comunitario o dal diritto nazionale. L'esperienza dimostrava infatti che i sistemi sanzionatori vigenti all'epoca non erano sufficienti per garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente. Tale osservanza doveva essere rafforzata, nelle intenzioni del legislatore comunitario, mediante la disponibilità di sanzioni penali, che sono indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile. La direttiva dettava soltanto norme minime, conservando gli stati membri la facoltà di mantenere in vigore o di adottare misure più stringenti finalizzate a un'efficace tutela penale dell'ambiente. Rilevano, in particolare (art. 3) le seguenti

attività, qualora siano poste in essere intenzionalmente, o quanto meno per grave negligenza:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque
- b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti
- c) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose (o sono depositate sostanze pericolose), che possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone, o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque
- d) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali protette
- e) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto
- f) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono.

Tra le più importanti novità della direttiva comunitaria, l'introduzione per la prima volta in materia di diritto penale dell'ambiente della responsabilità delle persone giuridiche (art. 6) per i reati ambientali in precedenza indicati. Ai sensi della direttiva è considerata come "persona giuridica" qualsiasi soggetto giuridico che possieda tale status in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli stati o delle istituzioni pubbliche che esercitano i pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche. La responsabilità, anzitutto, investe le persone giuridiche per i reati ambientali quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, in virtù: a) del potere di rappresentanza della persona giuridica; b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica. Tale responsabilità, in base alla nuova direttiva, è estesa anche ai casi in cui la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti in precedenza indicati abbia reso possibile la commissione di un reato tra quelli specificamente indicati a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità. Si noti, peraltro, conformemente al principio della personalità della responsabilità penale, che la nuova direttiva espressamente prevede che la responsabilità delle persone giuridiche non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei

reati indicati. Per quanto, infine, riguarda l'apparato sanzionatorio, la nuova direttiva (art. 7) demanda agli stati membri l'individuazione delle sanzioni applicabili alle persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato, richiamando il consueto criterio direttivo (sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive). Il termine ultimo per conformarsi alla direttiva era stato fissato alla data del 26 dicembre 2010.

5. La "reazione" italiana al problema della responsabilità dell'ente: il Dlgs n. 121/2011

Il nostro paese, com'è noto, non è quasi mai tempestivo nel recepimento delle direttive Ue. A tal proposito, si segnala che la L. 4 giugno 2010, n. 96¹⁴ – che, tra l'altro, recava novità in tema di rumore, energie rinnovabili, recupero rifiuti con modifiche al Dm 5 febbraio 2008, nitrati da fonti agricole, responsabilità delle aziende, rifiuti inerti, Raee, caccia e veicoli fuori uso – all'art. 19 delegava il Governo ad adottare, entro il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro dunque il 10 aprile 2011), uno o più decreti legislativi al fine di recepire le disposizioni della direttiva 2008/99/CE, sulla tutela penale dell'ambiente, e della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. La lett. b) dell'art. 19, comma secondo, della legge comunitaria 2009 prendeva in esame i principi di delega rispetto alle sanzioni da infliggere al soggetto collettivo, stabilendo di prevedere, nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali è stato commesso uno dei reati di cui alla lettera a), adeguate e proporzionate sanzioni amministrative, pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della sentenza ed eventualmente anche interdittive, nell'osservanza dei principi di omogeneità ed equivalenza rispetto alle sanzioni già previste per fattispecie simili, e comunque nei limiti massimi previsti dagli articoli 12 e 13 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni. Accanto alle diverse attività che possono determinare un reato, gli stati membri dovranno prevedere la punibilità in sede penale delle due condotte di favoreggiamento ed istigazione a commettere intenzionalmente le attività di cui all'art. 3. È opportuno operare alcune considerazioni in merito agli effetti delle

disposizioni della direttiva 2008/99/CE sulla disciplina nazionale relativa alla responsabilità da reato degli enti, ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001, estendendone l'ambito applicativo ai reati ambientali. Si ricorda, infatti, che il citato decreto n. 231, con cui è stata introdotta nel sistema giuridico italiano la responsabilità da reato delle persone giuridiche, non prevedeva la responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reati ambientali. La delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lett. d), della legge 29 settembre 2000, n. 300, che includeva nell'elenco dei reati – presupposto della responsabilità dell'ente – anche quelli in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, non era stata però esercitata dal governo.

Fino ad allora, l'unica norma in materia ambientale che rinviava alla responsabilità della persona giuridica – e alle previsioni del citato decreto legislativo n. 231/2001 – era contenuta nell'art. 192, comma 4, del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice ambientale) sull'abbandono dei rifiuti¹⁵. Tale disposizione, tuttavia, oltre a limitare il riferimento agli amministratori o rappresentanti delle persone giuridiche, sembrava far espresso riferimento unicamente alla previsione del comma terzo dell'art. 192 citato (abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo e immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee). Si trattava, pertanto, di un rinvio generico che, alla luce di una interpretazione della norma e dei principi di tassatività e tipicità cui è ispirato il diritto penale, non poteva che condurre ad escludere l'applicabilità della responsabilità ex decreto 231 agli illeciti ambientali. Tale interpretazione, si noti, era stata fatta propria dalla stessa giurisprudenza di legittimità. E infatti, la Suprema Corte¹⁶ aveva affermato che non è imputabile all'ente ai sensi del Dlgs 8 giugno 2001, n. 231 la responsabilità amministrativa per il reato di gestione non autorizzata di rifiuti, in quanto, pur essendovi un richiamo a tale responsabilità nell'art. 192, comma quarto, Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, difettano attualmente sia la tipizzazione degli illeciti che l'indicazione delle sanzioni.

Pertanto, il legislatore nazionale avrebbe dovuto prevedere, entro il 26 dicembre 2010 (termine di recepimento della direttiva), l'estensione della responsabilità penale delle persone giuridiche anche ai reati ambientali colposi, da introdursi nel nostro ordinamento giuridico, in quanto la direttiva impone l'attuazione di un sistema sanzionatorio di natura

esclusivamente penale, lasciando, invece, ampia discrezionalità in merito alla tipologia di sanzioni, pecuniarie e/o interdittive (revoca delle autorizzazioni, interdizioni dall'esercizio dell'attività, esclusione da finanziamenti, divieto di contrattazione con la PA, tanto per citarne alcune), applicabili alle persone giuridiche responsabili di reati ambientali.

La responsabilità amministrativa degli enti, racchiusa nel Dlgs 8 giugno 2001, n. 231, aveva finalmente trovato applicazione anche nel settore dei reati ambientali, come richiesto nella legge comunitaria 2009. Con il Dlgs 7 luglio 2011, n. 121 venivano finalmente recepite le direttive 2008/99 e 2009/123, dando seguito all'obbligo imposto dall'Unione europea di incriminare comportamenti fortemente pericolosi per l'ambiente, sanzionando penalmente condotte illecite individuate dalla direttiva e fino ad allora non previste come reati, e introducendo la responsabilità delle persone giuridiche, prima non prevista per i reati ambientali. Due le nuove fattispecie incriminatrici nel codice penale, per sanzionare la condotta di *uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette* (art. 727-bis, cod. pen.) e, dall'altro, di *distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto* (art. 733-bis, cod. pen.). Oltre alle norme sul Sistris¹⁷, poi, tra le novità introdotte spiccava certamente l'estensione a società ed enti della responsabilità determinata dalla commissione di una serie di illeciti ambientali, la limitazione della responsabilità per scarichi di acque reflue industriali ai soli comportamenti più rilevanti e la già accennata introduzione dei due nuovi ecoreati. Ulteriormente – ai cennati fini di dare concreta attuazione alle previsioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche per la commissione di reati a ambientali – l'art. 2 apportava le opportune modifiche al Dlgs n. 231/2001, a partire dall'inserimento dell'art. 25-undecies, per l'appunto rubricato “reati ambientali”.

6. Il completamento della tutela: la nuova legge sugli ecoreati n. 68/2015

Non era la prima volta, peraltro, che la responsabilità amministrativa degli enti veniva richiamata per reati ambientali: già la giurisprudenza di legittimità¹⁸ aveva affermato che le società per azioni costituite per svolgere, secondo criteri di economicità, le funzioni in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasferite

alle stesse da un ente pubblico territoriale (cosiddette *società d'ambito*), sono soggette alla normativa in materia di responsabilità da reato degli enti. In sostanza, con tale sentenza, la Corte aveva riconosciuto per la prima volta la responsabilità delle società per i reati che attengono alla raccolta e smaltimento dei rifiuti che siano loro affidate dagli enti pubblici territoriali. A questa decisione, peraltro, si affiancava la pronuncia (certamente criticabile per il principio affermato, che sarà poi in effetti abbandonato dalla giurisprudenza successiva)¹⁹ secondo cui nella nozione di ente, prevista dal Dlgs 231/2001, doveva essere ricompresa l'impresa individuale, posto che criterio rilevante ai fini dell'applicabilità del Dlgs 231/01 è la circostanza che l'ente sia dotato di personalità giuridica. Si trattava di un principio che è stato affermato nell'ambito di un procedimento penale a carico di un'impresa individuale, nei confronti di cui il Tribunale del riesame, conformemente alle previsioni del Dlgs 231/01, aveva comminato la sanzione interdittiva della revoca dell'autorizzazione alla raccolta e al conferimento di rifiuti pericolosi, avendo essa reiterato il reato di associazione per delinquere (reato presupposto ex art. 24-ter) finalizzata alla commissione dei reati in materia di raccolta, smaltimento e traffico illecito di rifiuti pericolosi²⁰. Il Dlgs 121/2011 aveva posto rimedio, sebbene solo parzialmente, al vuoto di tutela ambientale rispetto alla criminalità d'impresa. Nonostante il recepimento della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, si registravano commenti negativi sul decreto legislativo in esame, soprattutto per il poco coraggio avuto dal legislatore nell'introdurre fattispecie di danno o, quantomeno, di pericolo concreto a tutela del bene ambiente. Non è questa la sede per operare un approfondimento sul tema²¹. Deve solo registrarsi come fosse stata la stessa Commissione europea ad accorgersi della “parzialità” del recepimento, aprendo una procedura di infrazione, chiusasi peraltro nello stesso anno 2011.

Si è dovuto tuttavia attendere altri quattro anni prima di vedere colmato questo vuoto legislativo. E infatti, con la L. 22 maggio 2015, n. 68²², entrata in vigore il 29 maggio 2015, sono state introdotte vengono nell'ordinamento fattispecie di aggressione all'ambiente costituite sotto forma di delitto. Una innovazione attesa da lungo tempo, nel corso del quale la risposta sanzionatoria a fenomeni criminali di massiccio, quando non irreparabile, inquinamento

dell'ecosistema è stata affidata all'utilizzo – sovente discusso e comunque non privo di criticità, sia sul piano sostanziale che sotto l'aspetto processuale/probatorio – del cd. disastro “innominato”, previsto dall'art. 434 del codice penale. Nonostante nell'articolato non vi siano espliciti richiami alle fonti euro-unitarie, la novella si collega a quanto richiesto dalla direttiva dell'Unione europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008 sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, il cui Preambolo (art. 5) precisa che *“attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie”* esigono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività. La direttiva indica dunque gli elementi di offensività dei reati di cui chiede l'introduzione nei sistemi nazionali, al fine di garantire uno standard minimo comunitario di tutela penale dell'ambiente.

In concreto, la legge 68/2015 è composta da tre articoli. Il nucleo fondamentale del provvedimento è costituito dall'art. 1, contenente un complesso di disposizioni che, in particolare, inseriscono nel codice penale un inedito titolo VI-bis (*Dei delitti contro l'ambiente*), composto da 12 articoli (dal 452-bis al 452-terdecies)²³; all'interno di tale nuovo titolo sono previsti cinque nuovi delitti: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica. Accanto ai cinque delitti contro l'ambiente introdotti dalla legge n. 68/2015, si è poi aggiunta anche la fattispecie delle *“attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*. L'art. 260 del TU Ambiente (Dlgs 152/2006) è stato, infatti, abrogato dal Dlgs 1 marzo 2018, n. 21, che contestualmente ne ha riproposto le disposizioni nel nuovo art. 452-quaterdecies del codice penale: è pertanto cambiato il riferimento normativo, ma non la sostanza, essendo rimasto immutato il testo, così da evitare problemi applicativi. Per tale ragione, i riferimenti all'art. 260 Dlgs n. 152/2006 presenti nel TUA, devono essere oggi intesi come riferiti al nuovo art. 452-quaterdecies, c.p. L'articolato contempla altresì una forma di ravvedimento operoso per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio, ai quali è garantita una attenuazione delle sanzioni previste. Tra le altre previsioni, come è noto, si segnalano:

- a) l'obbligo per il condannato al recupero e – ove possibile – al ripristino dello stato dei luoghi, il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti, nonché apposite misure per confisca e pene accessorie
- b) la revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali
- c) l'introduzione nel Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 di un procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni ivi previste, collegato all'adempimento da parte del responsabile della violazione di una serie di prescrizioni nonché al pagamento di una somma di denaro
- d) la modifica della disciplina sanzionatoria delle violazioni della legge 150/1992 relativa alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione (art. 2 della legge).

7. L'evoluzione giurisprudenziale in tema di responsabilità "ambientale" dell'ente

Nonostante, oggi, gli strumenti disponibili all'operatore si presentino sicuramente più efficaci ai fini della repressione della criminalità ambientale d'impresa, grazie soprattutto all'ampio ventaglio di sanzioni applicabili per effetto dell'art. 25-undecies, Dlgs 231/2001, scarse sono state le applicazioni giurisprudenziali di legittimità in materia. Appena tre in verità.

La più nota tra le decisioni in materia (anche perché riguardante lo stabilimento Ilva di Taranto) è quella che affermò il principio per cui in tema di responsabilità da reato degli enti, la sanzione della confisca del profitto derivante dal reato può essere disposta solo quando la data di commissione di quest'ultimo è successiva a quella di entrata in vigore della normativa che introduce nel catalogo dei reati – presupposto la fattispecie per cui si procede, risultando invece irrilevante il momento in cui il suddetto profitto è, in tutto o in parte, effettivamente conseguito²⁴. La seconda decisione²⁵, che risulta ufficialmente massimata su questione del tutto diversa (lo stoccaggio di rifiuti è reato avente natura permanente, di talché la sua consumazione termina con la rimozione della situazione di fatto abusiva), riguarda in realtà anche la materia dei rapporti tra Dlgs n. 231/2001 e diritto penale dell'ambiente, sebbene riferendosi al tema della successione delle leggi penali

nel tempo. La sentenza afferma, infatti, che secondo il principio di legalità l'ente non può essere ritenuto responsabile per un fatto costituente reato se la sua responsabilità amministrativa in relazione a quel reato e le relative sanzioni non sono espressamente previste da una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto²⁶.

L'ultima, in ordine di tempo, delle decisioni in materia, anch'essa non ufficialmente massimata²⁷, si occupa invece *ex professo* della questione della responsabilità amministrativa degli enti nei reati contro l'ambiente. La Cassazione – pronunciandosi in particolare in una fattispecie nella quale il Tribunale aveva dichiarato colpevoli del reato di cui all'art. 256, comma 4, Dlgs 152/2006 i consiglieri di amministrazione di una Spa per la mancata osservanza delle prescrizioni imposte con un'autorizzazione provinciale e, nel contempo, aveva dichiarato la stessa società responsabile dell'illecito amministrativo di cui all'art. 25-undecies, comma 1, lett. a), e comma 6, Dlgs 231/2001 – ha disatteso la tesi difensiva secondo cui non sarebbe stata ipotizzabile la violazione della normativa ex Dlgs 231/2001, osservando che detta responsabilità, diversamente da quanto sostenuto, era resa palese dal fatto che la società stessa non aveva provveduto a una corretta elaborazione di un sistema di deleghe idonee a garantire il puntuale assolvimento degli obblighi in tema di gestione dei rifiuti, ciò che costituiva prova evidente della mancata di un efficace modello organizzativo idoneo a evitare il rischio di reato.

Su tale ultima decisione, proprio perché meno conosciuta rispetto alle altre, è opportuna una qualche riflessione aggiuntiva. La vicenda processuale segue, come anticipato, alla sentenza con cui il Tribunale aveva dichiarato colpevoli del reato di cui all'art. 256, comma 4, Dlgs 152/2006 i consiglieri di amministrazione di una Spa per non aver osservato le prescrizioni dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia; con la stessa sentenza il Tribunale aveva dichiarato la società responsabile dell'illecito amministrativo di cui all'art. 25-undecies, comma 1, lett. a), e comma 6, Dlgs 231/2001. Per quanto qui di interesse, in particolare, la società era stata chiamata a rispondere dell'illecito amministrativo perché aveva reso possibile la consumazione, nel proprio interesse, del reato sopra indicato a causa dell'assenza di un modello organizzativo riguardante le procedure da adottare in materia di rispetto dell'ambiente, sia relativamente alle prassi operativo-decisionali da adottare

che relativamente alla designazione di un organo di controllo e vigilanza sulla corretta esecuzione dei piani. Contro la sentenza aveva proposto ricorso per cassazione la società, in particolare sostenendo, tra le altre censure, il vizio di manifesta illogicità della motivazione in relazione alla affermata sussistenza dell'illecito amministrativo di cui agli artt. 25-undecies, comma 1, lett. a) e 6, legge n. 231/2001, escludendo la possibilità di configurare una responsabilità dell'ente sulla base della contestazione mossa. La Cassazione, nell'affermare il principio di cui sopra, ha disatteso la tesi difensiva, osservando come la mancanza di deleghe di funzioni è fatto che di per sé prova la mancanza di un efficace modello organizzativo adeguato a prevenire la consumazione del reato da parte dei vertici societari. Né, secondo i Supremi giudici, la tesi sostenuta poteva essere accolta, atteso che la società non aveva dedotto in alcun modo se e come lo specifico reato per il quale si procede fosse stato previsto nel modello organizzativo e quali specifiche misure fossero state previste per prevenirne la consumazione da parte degli organismi di vertice.

8. L'ultima frontiera nel contrasto alla criminalità ambientale d'impresa: l'ordine di indagine penale

Per completezza, infine, occorre ricordare che dal 28 luglio 2017 è possibile l'impiego, quale mezzo di contrasto alla criminalità d'impresa ambientale, anche del nuovo *Ordine europeo di indagine penale* (Oei). Con il Dlgs 21 giugno 2017, n. 108²⁸, infatti, sono applicabili le norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE per le attività di indagine e di assunzione delle prove inerenti a reati penali di dimensione transfrontaliera, e quindi anche per quelle relative ai crimini ambientali. Grazie alla direttiva 2014/41/UE del 3 aprile 2014 è stato infatti introdotto l'*Ordine europeo di indagine penale* (Oei), ispirato al principio del mutuo riconoscimento e volto a realizzare un "sistema globale di acquisizione delle prove nelle fattispecie aventi dimensione transfrontaliera", atto a sostituire "tutti gli strumenti esistenti nel settore" e in grado di essere impiegato per "tutti i tipi di prove", secondo precise e rapide modalità di esecuzione e limitati ben definiti motivi di rifiuto (considerando n. 6).

La direttiva 2014/41/UE segna la più avanzata affermazione del principio di mutuo riconoscimento e della reciproca fiducia (*mutual trust*) nel contesto

dell'assistenza giudiziaria di tipo investigativo e probatorio. Secondo il Ministero della Giustizia, l'attuazione dell'Ordine europeo di indagine penale consentirà alle autorità giudiziarie del nostro paese di ricevere dagli altri stati membri dell'Unione e di offrire loro una collaborazione estesa a tutti i mezzi di investigazione e di prova, con l'eccezione delle sole attività già disciplinate in altre fonti dell'Unione²⁹. Tale cooperazione si discosta dal tradizionale "strumento rogatorio" per il fatto di avvenire attraverso contatti diretti tra le autorità giudiziarie, con riduzione dell'intervento ministeriale – obbligatorio nel sistema rogatorio – al solo caso nel quale occorra risolvere difficoltà di trasmissione. Sotto tale profilo, quindi, il decreto ha aggiunto un nuovo importante tassello al quadro di adattamento del nostro ordinamento a tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria elaborati nel contesto dell'Unione europea. L'art. 2, comma 1, lettera a) del Dlgs 108/2017 definisce l'Ordine europeo di indagine penale come il provvedimento "emesso dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa e convalidato dall'autorità giudiziaria di uno stato membro dell'Unione europea, per compiere atti di indagine o di assunzione probatoria che hanno ad oggetto persone o cose che si trovano nel territorio dello stato o di un altro stato membro dell'Unione ovvero per acquisire informazioni o prove che sono già disponibili".

Per quanto riguarda l'Italia, il decreto attuativo della direttiva 2014/41/UE ha mutato l'assetto tradizionale delle competenze in materia di assistenza giudiziaria, assegnando alle procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto (anziché ai procuratori generali presso le corti d'appello) il compito di emettere ed eseguire gli ordini investigativi europei. Il decreto prevede anche motivi di rifiuto e deroghe: secondo il Dlgs 108/2017, una richiesta di Oei può essere rifiutata solo per specifici motivi, ad esempio in caso di "doppia incriminazione", cioè quando il fatto per il quale è stato emesso l'ordine di indagine non è punito dalla legge italiana come reato, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualificazione giuridica individuati dalla legge dello stato di emissione (art. 10, comma 1, lettera f). Ma lo stesso decreto, all'art. 11, prevede delle "Deroghe alla doppia incriminazione": infatti, il Dlgs 108/2017 include tra le categorie di reati per i quali non è possibile rifiutare di riconoscere o di eseguire l'Oei - qualora il fatto sia punibile nello stato di emissione con una pena non inferiore nel massimo a tre anni o con una misura di sicurezza detentiva –

anche la "criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette". La norma riconosce in tal modo la gravità dei crimini ambientali, atteso che nello stesso elenco figurano, tra le altre categorie, la partecipazione a un'associazione per delinquere, il terrorismo, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale e il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali di cittadini non appartenenti a stati Ue.

9. Considerazioni conclusive

Nella pratica giudiziaria, a dispetto dell'incremento dei casi d'inquinamento ambientale riconducibili, nella quasi totalità, a enti e persone giuridiche, la disciplina del Dlgs 231/2001 è, ancora, poco applicata. Le cause di tale limitata applicazione sono molteplici: dalla estrema tecnicità della materia che finisce per incoraggiare una certa "pigrizia giudiziale", alla circostanza che diventa sempre più difficile attivare un meccanismo di accertamento giudiziario certamente complesso e di rilievo, pur a fronte di reati non più bagatellari quali gli ecodelitti. La speranza sembra quindi ruotare, da un lato, sulla prevenzione dei reati ambientali e, dall'altro, sulle misure cautelari interdittive. La prevenzione dei reati ambientali attraverso l'adozione di "standard" tecnici e organizzativi³⁰ rappresenta la chiave di volta per l'attuazione di una vera politica di prevenzione ambientale d'impresa. Ciò a condizione che non vengano utilizzati come semplice paravento. Emblematico, seppur non riguardante direttamente la materia ambientale, è il caso affrontato dalla Cassazione³¹, ancora una volta purtroppo non massimata ufficialmente su un principio di diritto di grande rilievo, in particolare laddove i Supremi Giudici affermano che i modelli aziendali ISO UNI EN ISO 9001 non possono essere ritenuti equivalenti ai modelli richiesti dal Dlgs n. 231 del 2001. Il ricorso era proposto dal procuratore generale e da altri, avverso la decisione della Corte d'appello che, in parziale riforma della sentenza del Tribunale che aveva giudicato dei reati contestati a numerosi soggetti (persone fisiche), alcuni dei quali ben noti alle cronache per i loro incarichi politici e istituzionali, nonché degli illeciti imputati (al tempo) a due società di capitali nell'ambito di una vicenda di corruzione tra politica e sanità. Nei confronti delle due società, in parziale riforma della sentenza di merito, la Corte d'appello aveva confermato la loro

responsabilità amministrativa per illecito da reato. Ciascuna di esse (*rectius*, i loro successori universali), con dieci motivi sostanzialmente equivalenti, ricorrevano ai giudici togati. Uno dei motivi (qui esaminato) lamentava la violazione di legge, nonché il vizio di motivazione circa la valutazione delle prove poste a fondamento della loro responsabilità amministrativa. Segnatamente, veniva eccepita la carenza motivazionale in ordine alla non condivisione delle ragioni di prova contraria offerte dal consulente tecnico della difesa in ordine all'analisi del Modello organizzativo ex Dlgs 231/2001 in loro dotazione, nonché alla loro diligenza nel dotarsene. La Suprema Corte ha rigettato il ricorso, ritenendo detta censura priva di specificità, giacché non si confrontava con le motivazioni della pronuncia d'appello che aveva già analiticamente motivato, oltre alla sussistenza dei singoli reati-presupposto, l'insussistenza del loro Modello organizzativo (nel seguito anche Mog), concludendo che "...a tale categoria non potessero ricondursi né i modelli aziendali ISO UNI EN ISO 9001, preesistenti alla commissione dei reati in contestazione, né il modello c.d. 'Deloitte', adottato nel dicembre 2003 e, quindi, in ogni caso, in data successiva alla data di commissione dei reati presupposto". Rigettando le critiche formulate dalle due società, in quanto trascuravano quanto precisato e motivato nella sentenza impugnata, i giudici hanno confermato il principio della non equivalenza, né surrogabilità, dei modelli aziendali ISO rispetto al Modello penal-preventivo ex art. 6, Dlgs 231/2001. Nel caso di specie, risultavano altresì carenti componenti essenziali del Mog, ossia l'individuazione degli illeciti da prevenire e la specificazione del Sistema sanzionatorio, oltre a riferirsi esclusivamente al controllo della Qualità del lavoro, nell'ottica del rispetto delle normative sulla prevenzione infortunistica e la tutela ambientale. Ciò, quindi, dimostra e conferma che la prevenzione dei reati ambientali impone una serietà nella elaborazione dei *compliance programs*, non potendosi affidare a criteri approssimativi. D'altro canto, ove ciò non è garantito, l'efficacia della "vera" sanzione risiede tuttavia nell'applicazione delle sanzioni interdittive, le uniche in grado di andare a incidere effettivamente, oramai in senso repressivo, sull'attività aziendale dimostratasi illecita. È, dunque, da riconoscersi che un'efficace tutela in ambito ambientale possa provenire, ancora, solo da quelle previsioni cautelari endo-processuali proprie del diritto

penale procedurale, come la confisca e il sequestro degli impianti (tralasciando le misure di natura personale), le uniche allo stato a essere in grado di porre l'azienda davanti a scelte operative obbligate per assicurare, si spera a lungo termine, il rispetto delle norme in materia ambientale.

Ciò almeno fino a quando le politiche d'impresa non prenderanno coscienza del fatto che tutelare l'ambiente significa anche tutelare noi stessi e mantenere la speranza di lasciare alle generazioni future un mondo vivibile.

Alessio Scarcella

Consigliere della Corte di Cassazione

NOTE

¹ V., ad es.: Cass. Pen., Sez. III, 3 febbraio 2011, n. 3872.

² In *Giur. It.*, 2004, 1567, con nota di I. Massa, "Nota a margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una 'opinione concorrente'".

³ Corte Cost., 10 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, 688; Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536; Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378.

⁴ Sul punto cfr. C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, Pisa, 2008, 15 ss.; F. Giunta, "Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?", in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1097 ss.

⁵ Cfr. L. Siracusa, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, 36 ss., che propone un modello di ecocentrismo "moderato", secondo cui è possibile conciliare la protezione dell'ambiente con lo svolgimento delle attività umane, purché queste ultime siano regolate tenendo conto dell'impatto ambientale nella prospettiva a lungo termine.

⁶ È, dunque, configurabile il concorso – anche nell'ipotesi di contravvenzione colposa – di chi, pur privo della particolare qualificazione soggettiva prevista dalla norma (cosiddetto "extraneus"), abbia determinato, agevolato, indotto o comunque partecipato nell'illecito compiuto da chi detta qualifica rivestita (cosiddetto "intraneus", v., tra le tante: Cass. pen., Sez. III, 10 settembre 2013, n. 37116).

⁷ Ratificata dall'Italia e introdotta nel diritto interno con la legge 30 gennaio 1963, n. 300 (GU n. 84 del 28 marzo 1963).

⁸ In particolare, gli articoli sono quelli previsti, nel testo e nella numerazione, dalla versione consolidata in vigore dal 1° maggio 1999, data di entrata in vigore del Trattato firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997.

⁹ Il trattato di Lisbona ha assicurato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia maggiore efficacia, rendicontabilità e legittimità, riconoscendo al Parlamento il ruolo di co-legislatore. Esso ha generalizzato (con poche eccezioni) la procedura di co-decisione (ormai procedura legislativa ordinaria) tra

il Parlamento e il Consiglio (1.1.5). La vecchia struttura a pilastri è scomparsa. L'abolizione dell'ex "terzo pilastro" ha portato all'armonizzazione degli strumenti legislativi: al posto di decisioni quadro, decisioni e convenzioni, anche nel campo del diritto penale l'Ue adotta gli strumenti unionali convenzionali (regolamenti, direttive e decisioni).

¹⁰ Corte di Giustizia CE, Grande Sezione, 13 settembre 2005, causa C-176/03. Commissione Ue c/ Consiglio Ue.

¹¹ Si ricordi che il Trattato sull'Unione del 1992 integrava, ma non sostituiva le competenze della comunità.

¹² Come ad esempio la Decisione quadro n. 003/80/GAI che, per colmare questo vuoto, aveva ritenuto di poter intervenire per una parziale armonizzazione delle legislazioni penali degli stati membri, in particolare per quanto riguardava gli elementi costitutivi di vari reati contro l'ambiente.

¹³ In GUUE, L 328/28 s. del 6 dicembre 2008.

¹⁴ Recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009" (S.O. n. 138 alla GU n. 146 del 25 giugno 2010).

¹⁵ Il citato comma quarto dell'art. 192 così recita: "Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni".

¹⁶ Cass. pen., Sez. III, 7 ottobre 2008, n. 41329, G., in *Ced Cass.* 241528 (fattispecie nella quale la Corte aveva disatteso la doglianza difensiva riguardante la mancata contestazione del reato di trasporto non autorizzato di rifiuti alla società proprietaria del mezzo sottoposto a sequestro preventivo).

¹⁷ Si noti, a titolo informativo, che con l'art. 6 del DL 135/2018, convertito con modifiche, in L 11 febbraio 2019, n. 12 (GU 12 febbraio 2019, n. 36) è stato peraltro soppresso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) di cui all'articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁸ Cass. Pen., sez. II, n. 234 del 26/10/2010, dep. 10/01/2011, in *Ced Cass.* 248795.

¹⁹ In senso difforme, infatti: Cass. pen., Sez. VI, n. 30085 del 16/05/2012 - dep. 23/07/2012, P.M. in proc. V., in *Ced Cass.* 252995; sia consentito di rinviare anche in *Rivista 231*, n. 4, 2012, p. 175 ss., con nota di A. Scarcella, "La Cassazione ribadisce l'inapplicabilità del Dlgs 231/2001 alle imprese individuali: scongiurata la rimessione alle Sezioni Unite?".

²⁰ Cass. pen., Sez. 3, n. 15657 del 15/12/2010, dep. 20/04/2011, in *Ced Cass.* 249320; v. anche in *Rivista 231*, n. 3, 2011, p. 199 ss. con nota di G. Amato, "Anche le imprese individuali rispondono dell'illecito amministrativo?".

²¹ Per una disamina approfondita delle questioni poste dal Dlgs 121/2011 si rinvia, a titolo esemplificativo e non esaustivo, a: D.

Zaniolo, "L'estensione della responsabilità degli enti collettivi ex Dlgs 121/2011 alla gestione dei rifiuti e il Sistri, il nuovo sistema di tracciabilità. Qualche riflessione sulle interferenze tra i protocolli preventivi ex Dlgs 231/2001 e il Sistri sulle conseguenze sul piano delle responsabilità individuali e collettive", in *Rivista 231*, n. 2, 2012, p. 167 ss.; M. Bortolotto, C. Parodi, "Modello organizzativo e reati ambientali: luci e ombre dopo la riforma nel rapporto con il testo unico sull'ambiente", in *Rivista 231*, n. 1, 2012, p. 47 ss.; cfr. anche la Circolare Assonime n. 15 del 28 maggio 2012 "Reati ambientali e responsabilità amministrativa degli enti".

²² Recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" (in GU n.122 del 28 maggio 2015).

²³ Si ricorda, peraltro, che il Dlgs 1° marzo 2018, n. 21 "Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103", all'articolo 3 ("Modifiche in materia di tutela dell'ambiente") ha inserito l'art. 452-quaterdecies del codice penale dal titolo "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", contestualmente abrogando l'art. 260 del Dlgs 152/2006.

²⁴ Fattispecie in cui la Corte ha annullato il sequestro preventivo del profitto riferito al reato di associazione per delinquere e a illeciti ambientali, derivante da condotte realizzate prima della entrata in vigore della normativa che ha inserito i reati in questione fra quelli idonei a fondare la responsabilità dell'ente (Cass. pen., Sez. VI, n. 3635 del 20/12/2013 - dep. 24/01/2014, R.F. Spa e altro, *Ced Cass.* 257790).

²⁵ Cass. pen., Sez. III, n. 39373 del 14/04/2015 - dep. 30/09/2015, C. e altri, *Ced Cass.* 264714.

²⁶ Nella specie, necessaria verifica della prosecuzione degli illeciti in materia di rifiuti oltre il luglio 2011, quando per il principio di legalità avrebbe potuto applicarsi la normativa introdotta dal Dlgs 7/7/2011 n. 121 che aveva esteso la responsabilità dell'ente anche ai reati ambientali.

²⁷ Cass. Pen., Sez. III, 12 gennaio 2017 - dep. 24 febbraio 2017, n. 9132, inedita.

²⁸ GU 13 luglio 2017, n. 162.

²⁹ Per esempio, le squadre investigative comuni, previste da una decisione quadro attuata con il Dlgs 34/2016.

³⁰ E segnatamente, il corretto approfondimento del rapporto con i sistemi di gestione ambientale conformi alla norma UNI EN ISO 14001 o al regolamento Emas.

³¹ Cass. pen., Sez. VI, 13 settembre 2017, n. 41768, in *Rivista 231*, n. 4, 2017, p. 231 ss., con nota di P. Di Geronimo, "I complessi rapporti tra procedimento penale e procedimento a carico degli enti al vaglio della Cassazione".