



LUISS GUIDO CARLI

Libera Università Internazionale degli Studi Sociali

Dipartimento di Giurisprudenza

Laurea Magistrale a ciclo unico

Tesi in Diritto Penale dell'Ambiente

Gli eco-delitti: evoluzione normativa e questioni interpretative

Relatore

Prof. Maurizio Bellacosa

Correlatore

Prof.ssa Maria Novella Masullo

CANDIDATO

Gaetano Luca Bonolis

Matr. 158933

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

GLI ECO-DELITTI: EVOLUZIONE NORMATIVA E QUESTIONI INTERPRETATIVE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I - L'EVOLUZIONE DELLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE DALLE ORIGINI ALLA L. N. 68/2015. LA RECENTE RIFORMA COSTITUZIONALE

1.	Premessa: l'ambiente come bene giuridico	9
1.1	Cenni sulla tutela civilistica e amministrativa	18
1.2	I primordi della tutela penale	29
1.3	Cenni sul D.lgs. n. 152/2006 (T.U.A.)	35
2.	Il diritto europeo: evoluzione e influenze	39
3.	Il cammino verso la L. n. 68/2015	43
4.	La recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: i nuovi temi della tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi	46

CAPITOLO II - GLI ECO-DELITTI TRA CODICE PENALE E LEGISLAZIONE SPECIALE: FATTISPECIE, PRASSI E QUESTIONI INTERPRETATIVE

1.	Gli eco-delitti. Panoramica generale	56
1.1	Il collegamento con la direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE. ...	59
2.	La struttura degli eco-delitti. Differenze rispetto ai reati contravvenzionali in materia ambientale	67
3.	Le singole fattispecie	68
3.1	Inquinamento ambientale	69
3.2	Morte o lesioni come conseguenza dell'inquinamento ambientale ...	80
3.3	Disastro ambientale	83
3.4	Le fattispecie colpose e di pericolo	90
3.5	Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività	92
3.6	Fattispecie di impedimento del controllo	93
3.7	Aggravanti e attenuanti ambientali	96
3.8	Il delitto di omessa bonifica	99

3.9 Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti	104
--------------------------------------------------------------------	-----

CAPITOLO III – CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ED ECO-DELITTI: INTERFERENZE CON ASSOCIAZIONI MAFIOSE E DIRITTO PENALE DEGLI ENTI

1. Le c.d. “eco-mafie” e il contrasto al fenomeno	110
1.1. Le agromafie	110
1.2. Definizione di ecomafia	129
1.3. Localizzazione	133
1.4. La rilevanza sociale e criminologica del fenomeno. Storia e numeri.	134
2. Il d.lgs. n. 231/2001 e l’ambiente: gli eco-delitti nel catalogo dei reati- presupposto	139
2.1. Ragioni dell’introduzione e limiti	143
2.2. Le criticità emergenti dalla introduzione degli eco-delitti tra i reati presupposto	146
3. La tutela dell’ambiente e i principi ESG	158

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

L'esigenza di tutelare l'ambiente dalla indiscriminata opera dell'uomo è diventata ormai universalmente riconosciuta, sia a livello politico e istituzionale sia, ancora prima, a livello delle organizzazioni sociali, le quali si prefiggono di sensibilizzare le coscienze verso la preservazione dell'ambiente.

In tale contesto, si è assistito negli ultimi decenni a importanti iniziative legislative dirette a scoraggiare pratiche e condotte idonee a compromettere la salute di quello che oggi, come si analizzerà nella presente trattazione, all'esito di una evoluzione giurisprudenziale e normativa, viene considerato come un bene meritevole di tutela costituzionale in sé e non solo come mezzo per la tutela di altri interessi, trovando definitivo riconoscimento nelle recenti modifiche costituzionali della l. cost. n. 1/2022.

Tale crescente attenzione, deve rilevarsi, è connessa all'evidenza delle conseguenze derivanti dai terrificanti disastri ambientali succedutisi nel tempo e, in generale, da una inadeguata o incompleta tutela degli aspetti ambientali, che ha altresì incoraggiato la criminalità ambientale. Si pensi all'emersione di traffici volti allo smaltimento di rifiuti tossici in modalità preoccupanti nonché alla ormai assodata relazione tra pratiche produttive o di consumo inquinanti e varie malattie. Il caso "Ilva", per citare un esempio, è certamente emblematico. Il deterioramento dell'ambiente, il cambiamento climatico e gli altri problemi correlati alla distruzione degli ecosistemi hanno portato le organizzazioni internazionali ad interessarsi in modo sempre più penetrante alla protezione dell'ambiente, spingendo gli Stati a implementare leggi e regolamenti volti a punire coloro che commettono reati ambientali, nonché a rafforzare la collaborazione tra le autorità giudiziarie al fine di fronteggiare condotte illecite che possono interessare anche più giurisdizioni (come ad esempio la necessità di impedire traffici di rifiuti tossici da uno Stato a un altro).

Nel quadro descritto, le sanzioni penali si propongono come forme di deterrenza sempre più impiegate per scoraggiare comportamenti dannosi verso

l'ambiente. Le leggi penali in materia ambientale perseguono crimini come l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, lo smaltimento illegale di rifiuti tossici, la distruzione di *habitat* naturali e altre attività dannose per l'ambiente e le sanzioni in oggetto possono assumere diverse tipologie, dalle confische di beni fino alle pene detentive per i reati più gravi.

La sanzione penale è sopraggiunta dopo avere superato iniziali difficoltà teoriche e pratiche circa i reali impatti che il danno ambientale determina. Le sempre più visibili conseguenze di tali condotte hanno indotto le istituzioni ad agire nel modo più drastico intervenendo con misure di emergenza. Ciò è avvenuto anche in un'ottica di collaborazione internazionale che ha visto un coordinamento degli sforzi a livello globale finalizzato ad affrontare sfide ambientali comuni. Ad esempio, l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico del 2015 ha avuto lo scopo di limitare l'aumento della temperatura globale e di promuovere azioni a livello mondiale per ridurre le emissioni di gas serra.

Le sollecitazioni sovranazionali ed europee, sia derivanti dalle organizzazioni sociali che da quelle istituzionali, circa la necessità di introdurre misure punitive nei confronti delle persone giuridiche per i reati ambientali, nonché, come appena illustrato, la constatazione del dilagare di crimini e delle loro nefaste conseguenze sulla salute dell'uomo e dell'ecosistema, hanno condotto all'emanazione del d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121, che ha previsto (aggiungendo l'art. 25-*undecies* al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) la responsabilità da reato degli enti collettivi anche con riferimento ad alcuni reati ambientali, disciplinati in particolare dal d.lgs. n. 152 del 2006 (Testo Unico dell'Ambiente o T.U.A.).

Le critiche rivolte all'assetto punitivo così delineato, riguardanti per lo più l'insufficienza del numero dei reati ambientali considerati come reato- presupposto e quindi in sostanza l'inefficacia delle sanzioni previste verso condotte idonee a costituire reato ambientale commesso per favorire l'impresa, hanno condotto poi, come si analizzerà nella presente trattazione, all'emanazione della l. 22 maggio 2015, n. 68. Questa legge ha introdotto il titolo VI-*bis* del libro II del codice penale, dedicato ai delitti contro l'ambiente.

Deve dirsi che l'efficacia delle sanzioni penali nell'affrontare la questione ambientale è stato ed è un argomento dibattuto, ritenendosi tali sanzioni un forte

deterrente, destinato tuttavia a rimanere inutile in mancanza di un approccio più ampio e collaborativo che coinvolga regolamenti, incentivi economici e cambiamenti comportamentali al fine di affrontare in modo efficace le sfide ambientali. Anche l'assunzione dell'ambiente come bene giuridico ha attribuito al legislatore una particolare facoltà di intervenire al fine di regolare le attività che impattano sullo stesso.

Il processo di evoluzione verso la tutela dell'ambiente ha così condotto alla l. cost. n. 1 del 2022 che è intervenuta modificando gli articoli 9 e 41 della Costituzione, grazie alla quale l'ambiente ha acquisito pieno rilievo costituzionale ed è, come anticipato, ormai considerato un bene da tutelare in sé e non come mero strumento per la tutela di altri interessi. Oggi è stato quindi sancito l'impegno della Repubblica a garantire la tutela dell'ambiente, insieme a quella della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

In tal senso è stato richiamato uno dei principi cardine del diritto dell'ambiente: lo sviluppo sostenibile. Anche l'iniziativa economica, disciplinata dall'art. 41 Cost., sebbene libera, non potrà svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La collocazione dell'ambiente tra i beni finali oggetto di tutela diretta era, in realtà, già desumibile osservando il T.U.A. (d.lgs. 3.4.2006 n. 152) che «ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità umana, da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» (art. 2). La sua costituzionalizzazione ne ha, però, elevato il rango in ordine alla tutela giuridica.

Sul versante codicistico, la L. n. 68 è intervenuta, nel 2015, mettendo in evidenza il ruolo centrale del fatto tipico e il sicuro riferimento a offese apprezzabili per il bene tutelato. A ciò va aggiunta una particolare intensità ed ampiezza delle sanzioni (approntate dal Titolo VI-*bis* del codice penale) ed il raddoppio dei termini di prescrizione che, nell'insieme, rendono la valutazione dell'intervento piuttosto complessa.

La nuova concezione dell'ambiente come “tutto” indivisibile (e fortemente interconnesso ad altri beni, quali la salute e l'incolumità pubblica), e come bene

presupposto per il godimento di tutti gli altri, consente di esprimere una valutazione sulla tutela apportata che si mostra totalizzante, ma che rischia, come si vedrà in questo scritto, di sanzionare l'inquinatore in modo sproporzionato se si considera il singolo contributo causale.

Con gli interventi volti a garantire la tutela penale dell'ambiente si è inteso predisporre un'architettura sanzionatoria di tipo progressivo introducendo un'anticipazione della tutela allo stadio di pericolo astratto incentrata su fattispecie contravvenzionali, legate alla disciplina amministrativa sottostante (modello sanzionatorio puro) che tutela le acque, il sottosuolo, ecc.; un'anticipazione allo stadio di pericolo concreto incentrata su delitti dolosi e che tutela, tra gli altri, la biodiversità; una risposta penale in caso di gravi delitti di pericolo concreto, quando le condotte criminose abbiano messo in pericolo anche l'incolumità pubblica; un aggravamento di pena nel caso in cui le condotte criminose abbiano realizzato anche un danno come la morte o le lesioni personali ovvero lesioni all'ambiente; e, infine, una risposta penale alla catastrofe ambientale e umanitaria, su larga scala, tramite il crimine contro l'umanità dell'ecocidio.

Il lavoro che segue analizza il tema in tre capitoli, di cui il primo è dedicato ad un'analisi dell'*excursus* storico che ha portato, nel tempo, all'introduzione della L. n. 68 del 2015, la quale ha il merito di essere riuscita a introdurre nuovi delitti a salvaguardia dell'ambiente nel codice penale creando un *corpus* normativo più chiaro ed esaustivo. La legge in questione ha modificato il quadro normativo previgente che affidava la tutela dell'ambiente in modo pressoché esclusivo a contravvenzioni e sanzioni amministrative previste dal codice dell'ambiente (il già citato T.U.A.). Oggi, come si vedrà, il reato di inquinamento ambientale è un cosiddetto delitto a forma libera, che si configura sia nel caso di un comportamento attivo, sia di un'omissione, laddove tali condotte determinino una compromissione o un significativo e quantificabile deterioramento dell'ambiente.

Il secondo capitolo analizza ciascuna delle fattispecie introdotte dal legislatore nel 2015, evidenziandone lo specifico fine e le implicazioni in termini di condotte censurate. Inoltre, in tale parte dell'elaborato, vengono individuate le corrispondenze tra quanto stabilito dal legislatore e quanto richiesto dalla Direttiva

dell'Unione Europea 2008/99/CE il cui recepimento è avvenuto proprio per mezzo della L. n. 68 del 2015.

Tale capitolo, infine, analizza il tenore di ciascuno dei seguenti delitti introdotti nel codice penale: inquinamento ambientale; morte o lesioni come conseguenza dell'inquinamento ambientale; disastro ambientale; fattispecie colpose e di pericolo; attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; fattispecie di impedimento del controllo; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; omessa bonifica.

Il lavoro si conclude con l'analisi della normativa che sanziona i delitti legati ai danni arrecati all'ambiente posti in essere dalle persone giuridiche, in tal senso viene focalizzata l'attenzione sulle attività delle ecomafie che realizzano attività che il legislatore ha individuato e sanzionato.

Conclusivamente, si noterà come l'intervento del legislatore e in generale l'evoluzione dell'importanza del bene ambiente nella coscienza diffusa, anche a livello imprenditoriale, nonché delle buone pratiche di correttezza delle attività di produzione e di consumo abbiano portato ad elaborare ed implementare concetti, requisiti e valutazioni di sostenibilità sino ad arrivare a considerarne la rilevanza anche in materia di maggiore finanziabilità e credibilità delle imprese. Ci si riferisce alle ESG, acronimo che individua tre fattori fondamentali (*Environmental, Social e Governance*) che, se presenti, caratterizzano un'attività come sostenibile. Si vedrà come la rilevanza di tale fenomeno sia tale da necessitare di controlli al fine di garantire la corrispondenza alla realtà, pure ai sensi e per gli effetti della responsabilità amministrativa degli enti.

L'implementazione delle buone pratiche di condotta alla base delle ESG costituisce, sul fronte pratico, una risposta alle complicazioni che possono derivare dall'incremento di un sistema di regole rigide volto ad evitare le sanzioni penali, ma al contempo occorre valorizzare una sistema di incentivi premianti per gli imprenditori virtuosi affinché il loro impegno verso un ambiente sostenibile possa costituire un miglioramento organizzativo imprenditoriale proficuo e non un'asettica, costosa e poco compresa attività di mera proceduralizzazione.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE DALLE ORIGINI ALLA L. N. 68/2015. LA RECENTE RIFORMA COSTITUZIONALE

1. Premessa: l'ambiente come bene giuridico

La tutela dell'ambiente, oggetto ricorrente del dibattito scientifico¹, caratterizza ormai tanto i processi politico-istituzionali quanto l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, anche a livello europeo e internazionale, come dimostrato, recentemente, dall'interesse sempre più vivo delle legislazioni costituzionali e penali le quali, a ben vedere, riflettono le pressanti istanze socio-politiche della collettività. Si pensi, giusto per citare qualche esempio, alle richieste provenienti all'esito della c.d. «Convenzione cittadina per il clima»², al movimento c.d. *Fridays for Future*³ di giovani studenti nonché a tutte le associazioni e organizzazioni non governative che continuamente dimostrano l'intolleranza in particolare verso l'opera distruttiva dell'inquinamento e la necessità di interventi sinergici per fronteggiare la crisi climatica, come riscontrato anche dalle Conferenze delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, l'ultima delle quali (COP28 tenuta dal 30.11.2023 al 12.12.2023) si è recentemente conclusa a Dubai⁴.

Così, passando al piano giuridico, la sensibilità verso l'ambiente, soprattutto derivante dai problemi ecologici e climatici scaturiti e scaturenti dall'inquinamento, nonché, possiamo oggi affermarlo a ragione dopo il terribile periodo della pandemia da Covid-19, le preoccupazioni per un futuro incerto, hanno aumentato il

¹ Secondo FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano 2022, 29: «l'umanità, con il suo dominio distruttivo sulla natura, sta così trasformandosi in una sorta di metastasi che avvolge il pianeta, mettendone a rischio, in tempi non lunghissimi, la stessa vivibilità».

² Convenzione redatta da un gruppo di cittadini francesi contenente 149 proposte da esaminare nella preparazione della legge sulla lotta al cambiamento climatico.

Cfr. POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, in *La legislazione penale*, Saggi, 3.3.2023, 1-35, in www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2023/03/Poggi-dAngelo.pdf.

³ Cfr. fridaysforfuture.org.

⁴ Cfr., www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/cop28/.

fermento legislativo attraverso proposte di intervento e modifiche sia a livello nazionale sia europeo e internazionale, volte tutte a realizzare una protezione davvero efficace e coordinata del bene ambiente⁵.

In tale direzione, come si analizzerà nel prosieguo, l'Italia, seguendo finalmente l'esempio europeo, ha rafforzato la protezione dell'ambiente, prevedendo nella nostra Costituzione, per la prima volta, la tutela dell'ambiente considerato quale bene giuridico autonomo, ampliando così il quadro normativo già previsto dall'art. 117 Cost. che si occupa dell'ambiente con esclusiva finalità di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, dall'art. 32 dal cui diritto alla salute si è, come vedremo più avanti, fatto discendere il diritto alla salubrità ambientale, nonché dagli innovati articoli 9 e 41.

La legge costituzionale n. 1 dell'11.2.2022, entrata in vigore il 9.3.2022, ha infatti modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione prevedendo all'art. 9, comma 3, il dovere della Repubblica di tutelare – accanto al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della nazione – l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni e all'art. 41 che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana⁶.

Rinviando una più attenta disamina delle novità costituzionali al prosieguo della presente trattazione, appare evidente che un'analisi particolareggiata dei c.d. "eco-delitti" introdotti a seguito della riforma operata con L. n. 68/2015, richieda di interrogarsi preliminarmente sul corretto inquadramento del bene giuridico tutelato mediante tali fattispecie incriminatrici, distribuite, come si dirà in seguito, tra il codice penale (cfr. artt. 452-*bis* ss.) e il Testo Unico Ambientale di cui al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

⁵ FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, cit. 32 ss., inserisce l'ambiente tra i beni fondamentali per l'umanità. Esclude però la riconducibilità delle aggressioni all'ambiente alla categoria dei crimini internazionali. In SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, in www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2023/06/Siracusa-LP.pdf, si legge: «secondo F., le responsabilità per i crimini di sistema contro l'ambiente sarebbero non di tipo individuale, ma di natura politica o morale ed il loro accertamento dovrebbe spettare a Corti ad hoc, il cui compito dovrebbe consistere non nella pronuncia di verdetti di condanna, bensì nella ricostruzione di «verità storiche», all'esito dell'analisi delle responsabilità politiche e sociali, e nell'individuazione delle relative misure riparatorie».

⁶ POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., 178.

È facile infatti intuire come la domanda in oggetto non assuma rilievo esclusivamente nell'ambito di un'indagine limitata ai profili penalistici, intersecando inevitabilmente anche altri rami del diritto: ciò, massimamente, si deve alla naturale trasversalità che un concetto così ampio come quello di ambiente assume.

L'ambiente richiama alla mente innanzitutto un significato meta-giuridico, in quanto con tale termine si tende a descrivere una molteplicità di fenomeni e sub-concetti, diversi tra loro per struttura e funzioni: è ambiente tutto quello che inerisce e dà origine alle condizioni di esistenza di un soggetto, come per esempio lo spazio in cui viviamo⁷.

È proprio alla luce di questa osservazione preliminare che occorrerà, prima di scendere *in medias res*, cercare di fornire una risposta idonea ad abbracciare i vari aspetti della dinamica giuridica influenzati dalla materia ambientale; a tal proposito, non sarà inutile approfondire, per quanto possibile, il tema anche sotto il profilo civilistico e amministrativistico, oltre che costituzionale.

D'altra parte, l'evoluzione della normativa di interesse nonché della produzione giurisprudenziale e dottrinale – dalle origini fino agli sviluppi più recenti – rende altresì evidente come la questione della individuazione del “bene” ambiente e delle tematiche connesse alla sua tutela⁸ abbia ad oggetto circostanze e situazioni, sia naturali sia indotte dalle scoperte scientifiche, in continuo divenire, così da condurre a far prevalere (nel lungo dibattito giuridico e scientifico sul tema) l'interpretazione di un concetto di ambiente come bene libero e fruibile dalla collettività e dai singoli⁹, avente oggi il valore di diritto fondamentale in quanto collegato – e quindi strumentale – al diritto alla salute e alla vita dell'individuo e della collettività.

Il percorso verso il riconoscimento dell'ambiente come bene giuridico è peraltro iniziato in epoca relativamente recente. La dottrina ritiene che il diritto abbia iniziato ad occuparsi concretamente della tutela dell'ambiente a partire dagli

⁷ PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, I, 189 ss.

⁸ ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.* n. 2/2015, 3.

⁹ VERTUCCI G., *Il concetto di ambiente partendo dall'analisi dei principi costituzionali*, in *Quotidiano Legale, Rivista Giuridica, Diritto ambientale*, Fascicolo 1/2021, 35.

anni '60 del ventesimo secolo¹⁰ e, in particolare, dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, mediante la «Dichiarazione sull'ambiente umano»¹¹ anche se in modo frammentario e non organico. La spinta verso un ripensamento del rapporto tra uomo e ambiente, finalizzata a ricercare strumenti e modalità di tutela di quest'ultimo rispetto all'indiscriminato agire del primo, è stata data proprio dall'evidente ripercussione dell'alterazione ambientale sugli interessi e sui diritti della persona che sono oggetto di salvaguardia giuridica anche costituzionale (a partire dal diritto alla salute). Ciò ha condotto dottrina e giurisprudenza dapprima a qualificare l'ambiente come un "valore" costituzionale e, successivamente, a considerarlo come un vero e proprio "bene" in senso giuridico, vale a dire come un «bene oggetto di interessi giuridicamente rilevanti»¹² e, quindi, meritevole di tutela sia sotto il profilo civile che amministrativo e penale. La nozione di ambiente, nonché la sua valenza costituzionale, trovano, secondo la dottrina e la giurisprudenza, un iniziale fondamento negli articoli 9, 2° comma e 32, 1° comma, della Costituzione.

L'art. 9, già prima della sua recente modifica, aveva infatti introdotto il concetto di ambiente intendendolo come tutela del paesaggio, sancendo così anche a livello costituzionale una tutela limitata, peraltro già settorialmente esistente in due leggi che costituivano in buona sostanza il quadro normativo di conservazione dei luoghi di particolare pregio naturalistico (si tratta della legge 1° giugno 1939, n.

¹⁰ GESTRI, *Ambiente (Dir. Int.)*, in CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 214, secondo il quale la «questione ambientale si è posta all'attenzione normativa, su scala tanto interna quanto internazionale, a partire dagli anni Sessanta del ventesimo secolo. È bensì vero che determinati problemi sono emersi in epoche precedenti, costituendo in alcuni casi oggetto di regolamentazione. Tuttavia, tali risultati hanno costituito il frutto di un approccio occasionale, volto ad affrontare specifici problemi, oppure il prodotto indiretto di azioni rivolte a finalità differenti, mancando una vera consapevolezza dell'interdipendenza delle questioni ambientali». Medesimo pensiero, come si legge in MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 3. N. 95 (1 2018), 1-41, è quello di Montini, a parere del quale prima della conferenza internazionale di Stoccolma «mancava probabilmente a livello internazionale la piena consapevolezza dell'esistenza di una crisi ambientale globale, che necessitava di interventi coordinati da parte di tutti gli stati della comunità internazionale, sia per la creazione di un sistema di regole per la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi, che per la promozione di uno sviluppo economico e sociale rispettoso delle esigenze ambientali», MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in: DELL'ANNO, PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 13.

¹¹ MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., 1-41.

¹² PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, richiamato anche da MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., 5

1089 che si occupava degli elementi di interesse artistico e storico e della legge 29 giugno 1939, n. 1497 che disciplinava le bellezze naturali).

Il concetto originario di paesaggio si è via via ampliato andando a ricomprendere il c.d. ambiente-territorio, da preservare per tutelare la salute dell'uomo il cui diritto viene sancito dall'art. 32 della Costituzione. Il secondo comma di questo articolo chiama la Repubblica a tutelare «la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (...)», imponendo interventi volti a garantire la salute dei cittadini. Un ambiente nocivo e insalubre certamente nuocerebbe alla salute del singolo e della collettività. Da qui la necessità di tutela dell'ambiente anche secondo la giurisprudenza che iniziava a occuparsi della tematica. Di particolare rilievo è stata la sentenza della Corte di cassazione n. 5172 del 1979, con la quale la Suprema Corte ha appunto affermato l'esistenza di un «diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente» derivante proprio dall'art. 32, primo comma, della Costituzione. La sentenza ha pertanto espresso chiaramente il dovere di preservare «le condizioni indispensabili o anche solo propizie alla salute dell'uomo anche nei luoghi in cui si articolano le comunità sociali nelle quali si svolge la sua personalità; il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre»¹³.

Certamente la sentenza dianzi richiamata non riusciva a fornire ancora una nozione di ambiente come bene giuridico da tutelare, in quanto «passibile di posizioni giuridiche proprie», ma si cominciava a delineare un concetto di ambiente – salubre – strumentale al godimento pieno del diritto alla salute.

La qualificazione dell'ambiente come bene giuridico, operata soprattutto dalla giurisprudenza, non è stata semplice, se solo si considera, da un lato, l'autorevole tesi in base alla quale l'ambiente non sarebbe un fenomeno giuridicamente unitario¹⁴ e, dall'altro, le tesi secondo le quali qualcosa può essere oggetto di tutela giuridica solo quando sia oggetto di posizioni giuridiche soggettive (beni giuridici in senso stretto)¹⁵.

¹³ Cass., SS.UU., 6.10.79, n. 5172, in *Foro It.*, 1979, I, 2302 nel caso Cassa per il Mezzogiorno c. Langiano, Masino e Donadio.

¹⁴ GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 1973, 15 ss.

¹⁵ MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., 5.

Anche in dottrina, partendo dal presupposto per cui la tutela ambientale rappresentava l'insieme degli strumenti giuridici volti a preservare l'integrità dell'aria, dell'acqua e del suolo da possibili contaminazioni dovute all'esercizio di attività antropiche, si è passati dal ritenere che l'ambiente fosse esclusivamente costituito dagli elementi naturali (c.d. biosfera) ad un concezione comprensiva altresì degli elementi urbanistici o dei beni culturali¹⁶, dunque idonea ad abbracciare prodotti dell'attività umana. Tale concezione appare maggiormente aderente ad una visione antropocentrica di ambiente, in precedenza prevalente, secondo la quale l'ambiente viene considerato quindi quale *habitat* umano nel quale la vita individuale e collettiva da conservare e migliorare rappresenta l'obiettivo ultimo di qualsiasi disposizione normativa del settore.

Già in epoca che ormai possiamo ritenere risalente, perlomeno nell'ambito del diritto penale, erano stati evidenziati i problemi che tale concezione tutto sommato riduttiva di ambiente come elemento degno di considerazione giuridica inevitabilmente recava con sé – a cominciare dalla conseguente parcellizzazione della normativa di settore e della tutela da quest'ultima apprestata – auspicando fin da allora istanze riformatrici che tenessero conto della assai maggiore ampiezza e complessità della questione¹⁷.

La Corte costituzionale è così intervenuta ponendo gli elementi idonei a consentire il superamento dell'ostacolo frapposto dalla tesi dottrinarica che non ravvedeva nell'ambiente un fenomeno giuridico unitario, rilevando che l'ambiente ha sì «varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità»¹⁸. La Consulta ha riconosciuto la natura unitaria dell'ambiente nonché una sua autonoma rilevanza giuridica qualificando tale bene come un «*bene immateriale unitario*», ossia come una cosa (o meglio un insieme di cose) che sono oggetto di specifica protezione giuridica¹⁹.

A fronte di un consistente apporto giurisprudenziale, le innovazioni legislative erano tuttavia ancora (quantomeno fino alla introduzione del T.U.A.)

¹⁶ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, IV, 3.

¹⁷ BAJNO, (voce) *Ambiente (tutela dell')* nel diritto penale, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987, 116.

¹⁸ Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., 4.

¹⁹ MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., 4.

settoriali e non unitarie. La coscienza del legislatore e delle istituzioni politiche comincia a reagire in modo più risoluto all'esito del gravissimo disastro ambientale di Chernobyl del 26 aprile 1986. Nasce così, con la L. n. 349/86, il Ministero dell'Ambiente al quale viene affidato il compito di vigilare che vi sia sempre un collegamento tra la salubrità dell'ambiente e la tutela della vita.

L'azione del Ministero ha il fine di salvaguardare il territorio nonché le risorse idriche, e le specie vegetali ed animali a rischio estinzione. Esso provvede, inoltre, alla bonifica delle aree e dei corsi di acqua promuovendo iniziative volte al controllo dell'inquinamento. Tra l'altro, il Ministero garantisce la sicurezza delle infrastrutture e dei sistemi geominerari ed energetici, sostenendo la diffusione delle energie rinnovabili²⁰.

Promuove le buone pratiche e l'educazione ambientale, l'economia circolare, la mobilità sostenibile e la rigenerazione urbana. Il Ministero esercita il controllo analogo congiunto (con il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture) su Sogesid S.p.a.; svolge, inoltre, un ruolo di indirizzo e di vigilanza sulle attività dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), del Gestore Servizi Energetici (GSE), di SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari); esercita la vigilanza sul patrimonio naturalistico nazionale in ambito terrestre e marino (parchi nazionali, aree marine protette, autorità di bacino, consorzi ambientali e di regolazione dei grandi laghi). Nelle intenzioni della legge, inoltre, il cittadino diventa in parte protagonista della tutela della propria salute attraverso la possibilità di esercitare, nelle ipotesi di *iter* di autorizzazione ambientale, un controllo sociale diffuso attraverso l'invio di osservazioni alla pubblica amministrazione²¹.

Successivamente alla riforma costituzionale del 2001 che, nel distinguere le competenze dello Stato e delle Regioni e nello stabilire che la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» sia «materia» oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s), ha introdotto il termine ambiente nella carta costituzionale, la giurisprudenza ha continuato nella propria

²⁰ www.mase.gov.it/.

²¹ PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, in <https://www.iusinitinere.it/la-tutela-ambientale-nuova-tutela-dei-diritti-umani-43467>, 7.11.2022

opera di identificazione concettuale e sostanziale (mentre, a livello legislativo, si procedeva alla codificazione del diritto ambientale, con l'unificazione della disciplina ambientale in unico testo, il D.Lgs. n. 152/2006, c.d. Testo Unico Ambientale – T.U.A.²²). La Corte costituzionale, difatti, con la sentenza n. 378 del 14 novembre 2007 ha definito l'ambiente come un «bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti [...] biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via [...] “sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto»²³.

Peraltro, se è vero che ormai l'ambiente ha finalmente assunto dignità di bene tutelabile, anche nella coscienza diffusa²⁴, non necessariamente si può dire che questo si sia tradotto in una normativa pienamente conforme a tale assunto, anche se la direzione del legislatore è tracciata, conformemente a quanto avviene a livello europeo e internazionale, verso il riconoscimento di una piena tutela adattabile alle continue innovazioni derivanti dall'attività dell'uomo e dal progresso scientifico. Ne deriva ancora oggi, perlomeno in base alla disciplina sanzionatoria di settore, la sopravvivenza di una reminiscente concezione strumentale dell'ambiente rispetto alla preservazione e al miglioramento della qualità della vita dell'uomo.

D'altra parte, un elemento di non trascurabile rilievo per comprendere le difficoltà di ricostruire il concetto di ambiente come oggetto davvero non strumentale di tutela è costituito dallo scarto che si determina fra il progresso tecnico-scientifico e la capacità della produzione normativa e giurisprudenziale di apprestare adeguati meccanismi di tutela: problema, questo, ulteriormente aggravato dalla ineludibile necessità di contemperare esigenze e principi

²² Unificazione che, come nota PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, cit. «non è completamente riuscita. Si vede, infatti che, ad esempio, la disciplina Paesaggistica ed Edilizia ancora si trovano in discipline separate. Tuttavia, adottando una visione d'insieme, si è arrivati comunque ad una situazione legislativa meno caotica di quella degli ultimi anni del '900 e quindi più facilmente utilizzabile».

²³ MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., 5.

²⁴ BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, anti-giuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, 1.

contrapposti come quelli dello sviluppo economico e della salute e dell'ambiente nelle sue varie forme. Né bisogna dimenticare le differenze intercorrenti fra i settori dell'ordinamento giuridico variamente interessati dalla dimensione ambientale: gli scopi di tutela perseguibili in via civile o amministrativa, come emergerà con maggiore chiarezza nel prosieguo, sono immancabilmente diversi rispetto a quelli conseguibili con la tutela penalistica e ciò comporta necessariamente una considerazione del medesimo elemento – l'ambiente appunto – non pienamente coincidente.

È facile intuire che, considerate queste diversità di prospettiva, pur ritenendo pacificamente l'ambiente un bene giuridico unitario, appare nella realtà che un medesimo fenomeno di rilevanza ambientale, proprio perché l'ambiente ha in sé diverse sfaccettature, possa essere valutato in chiavi diverse a seconda che ci si ponga nell'ottica penalistica, privilegiata in questa sede, piuttosto che in quella civilistica o amministrativistica²⁵.

Ciò nondimeno dottrina recente evidenzia l'avvenuto superamento, ad opera dell'ultima riforma costituzionale, della concezione antropocentrica di ambiente in favore di una visione ecocentrica, che ritiene le varie specie biotiche – e quindi anche l'uomo – come componenti degli ecosistemi da salvaguardare attraverso le politiche ambientali²⁶.

La visione antropocentrica, come già accennato, trovava una base nel bilanciamento costituzionale tra le norme sulla tutela del paesaggio (l'art. 9 ante riforma del 2022) e della salute (art. 32) e l'art. 41 sulla libertà di iniziativa

²⁵ SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, in <https://www.la-legislazione-penale.eu/wp-content/uploads/2023/06/Siracusa-LP.pdf>. Colpisce invero la tesi di Siracusa che nel suo saggio diretto a sancire l'esistenza del bene giuridico ambiente, come autonomamente considerato e tutelato, preliminarmente ritiene che «nel settore ambientale, come negli altri ambiti dell'universo penalistico, la corretta definizione del bene giuridico oggetto della tutela penale non rappresenta di certo la chiave di volta per il superamento di tutti i problemi teorici o di legittimazione dell'intervento penale. Com'è noto, la fiducia incondizionata nella funzione critica del bene giuridico è oggi ampiamente ridimensionata. Da un lato, vi è il problema dell'incerto contenuto di tale categoria dogmatica e dell'assenza, a livello teorico, di una nozione comune e sufficientemente condivisa; dall'altro lato, a dispetto delle aspirazioni astratte, nella realtà, si è oramai dolorosamente sperimentata la ridotta capacità della nozione a fungere da effettivo criterio orientativo delle scelte di criminalizzazione del legislatore».

²⁶ SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, cit., 108. In tal senso, anche, POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecicidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., 188.

economica privata. L'ambiente era pertanto oggetto di tutela poiché attraverso tale strumentale tutela si riteneva di giungere alla protezione della salute e del pieno sviluppo dell'uomo, in bilanciamento con gli altri interessi collegati alla conservazione e al progresso umano. Tale strumentalità veniva ribadita anche dal TUA (D.Lgs. 3.4.2006 n. 152) che all'art. 2 declinava l'obiettivo della disciplina legislativa in quello primario di «promozione dei livelli di qualità umana, da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». Il bene finale era dunque in ogni caso la tutela della vita e della sua qualità e la tutela ambientale ne costituiva quindi uno strumento di realizzazione.

L'effettiva considerazione dell'ambiente come bene finale si ha solo a seguito della novella costituzionale che ha riformato l'art. 9 e l'art. 41 Cost. collegando oggi l'interesse ambientale alla protezione della biodiversità e degli ecosistemi e sancendo con ciò l'allontanamento dalla concezione antropocentrica. Conferma di questa visione, peraltro, si rinviene anche nella l. 22.5.2015 n. 68 in materia di eco-delitti che ha introdotto nel codice penale fattispecie incriminatrici i cui elementi costitutivi rimandano a una tutela forte dell'ambiente inteso appunto quale «bene finale»²⁷. Sulle novità normative inserite nella Costituzione si tratterà nel prosieguo.

1.1. Cenni sulla tutela civilistica e amministrativa

Prima di entrare nel merito della tutela penale dell'ambiente, e altresì al fine di poterne meglio cogliere le caratteristiche peculiari, occorre analizzare gli strumenti di cui l'ordinamento dispone sul piano civile e amministrativo per regolare la fattispecie.

Prendendo le mosse dalla disciplina civilistica di settore, l'attenzione si incentra prevalentemente sulla questione del c.d. danno ambientale nel quadro della responsabilità da fatto illecito di cui agli artt. 2043 ss. c.c. Come è stato osservato da illustre dottrina, l'ipotesi in argomento rappresenta la forma più eloquente di

²⁷ SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *D. Pen. Cont.* 2/2015, 203. Nella stessa direzione, MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, voce per il Libro dell'anno del diritto Treccani 201", in *www.penalecontemporaneo.it*, 17.12.2015, 3.

danno collettivo²⁸, giacché il fatto idoneo a produrlo si caratterizza per la capacità di incidere nocivamente e illecitamente su una platea vasta e indistinta di destinatari. Già questo tratto caratterizzante impedirebbe di ricorrere utilmente alle tradizionali regole che presiedono alla disciplina della responsabilità per danni: l'illecito ambientale, difatti, nei limiti in cui provoca danni diretti e dimostrabili alla salute o alla proprietà, non pone particolari problemi in termini risarcitori e di meccanismi di tutela; il problema, e con esso la segnalata inadeguatezza degli strumenti classici, sorge nel momento in cui si prendono in considerazione danni ulteriori cagionati all'ambiente complessivamente considerato, inteso come spazio in cui la vita individuale e collettiva si svolge²⁹, e che si vuole preservare nel suo equilibrio, pur contemperandolo con le esigenze della vita economica e delle attività antropiche in generale.

Sempre seguendo quest'ultima chiave di lettura, il dato critico risiede nella natura indiretta e frazionata in cui si risolvono i danni subiti dalle vittime di un illecito ambientale: emblematica, in tal senso, è la questione dei danni alle generazioni future che rimanda alla nozione di sostenibilità, ossia all'impegno a non compromettere i potenziali impieghi di risorse in futuro, tramite un loro eccessivo sfruttamento.

Tra l'altro, l'espressa previsione della tutela dell'ambiente (oltre che nel contesto dei richiamati limiti *ex art.* 41, comma 2, Cost., alla libertà di iniziativa economica) oggi è anche nel citato art. 9 della Costituzione (L. cost. n. 1/2022), in cui il nuovo comma 3 assegna alla Repubblica, tra l'altro, il compito di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»³⁰. La previsione espressa di tale finalità di tutela nella Costituzione consente al bene giuridico "ambiente" di passare dall'incerto *status* giuridico di

²⁸ SALVI, *La responsabilità civile*, in IUDICA, ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2019, III, 134.

²⁹ TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2021, III, 293.

³⁰ Sul tema, v. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giur. econ.*, 2022, 7 ss.; CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quad. cost.*, 2021, 285 ss.; RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. cost.*, 2021, 316 ss.; ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Dir. econ.*, 2021, 177.

«valore» a quello più concreto, non solo sul piano dogmatico, di «principio fondamentale» con tutte le conseguenze che ne derivano³¹.

In tale contesto, un impatto molto significativo ha l'esplicito riferimento proprio all'interesse delle generazioni future, in quanto la portata intergenerazionale che va assicurata rende ancora più complessa l'opera di bilanciamento. Gli attori pubblici dovranno effettuare istruttorie, ponderazioni e misurazioni dirette a considerare gli effetti di lungo periodo delle scelte assunte con riferimento alle risorse naturali e ambientali. E questo non riguarda solo il legislatore. Una comunità locale non è parte diretta delle transazioni realizzate dall'impresa che opera sul suo territorio, ma ne subisce le esternalità ambientali e sociali; e se tramite le sue istituzioni rappresentative può decidere di rilasciare o negare una "autorizzazione", è indirettamente in grado di influire sulla creazione di valore da parte dell'impresa e negoziare l'attenuazione delle esternalità negative. Ciò assodato, lo sviluppo è sostenibile quando soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità, per le generazioni future, di soddisfare a loro volta i bisogni della vita. Quindi, il godimento di buona parte dei diritti fondamentali delle generazioni presenti e future dipende principalmente dalla realizzazione di politiche (e dalla emanazione di norme) che tengano in adeguata considerazione la necessità di preservare le risorse. Premettendo i primi due limiti rispetto ai tre già vigenti, il dettato costituzionale ha inteso fornire sostanza al nuovo testo dell'art. 9, elevando a rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti.

Oggi, con la previsione di una tutela rivolta anche alle future generazioni, le tecniche di tutela risarcitoria tipicamente impiegate nelle ipotesi di responsabilità aquiliana si rivelano insufficienti proprio per la natura diffusa degli interessi lesi e dell'impossibilità di circoscrivere e quantificare con sufficiente certezza il danno subito dal singolo, patrimoniale e non patrimoniale. Ecco allora che la

³¹ «Con l'inserimento della tutela ambientale tra i principi fondamentali della nostra Carta si è assistito ad un cambio di paradigma: l'ambiente, secondo la nuova visione ecocentrica, diventa un bene finale che necessita protezione "in sé"; nella sua dimensione globale e comune come sicurezza del pianeta, equilibrio della biosfera e sopravvivenza umana e delle altre specie». POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., 2

responsabilità civile diviene operante, in via residuale, solo quando l'ordinamento riconosce ad un ente pubblico come lo Stato (Ministero dell'Ambiente) il diritto ad agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale, come emerge dal disposto dell'art. 311 T.U.A.

A questo punto è necessario tentare di inquadrare meglio il danno ambientale come delineato dal T.U. di cui al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e di stabilirne il rapporto con la disciplina codicistica della responsabilità da fatto illecito. In base al disposto dell'art. 300, comma 1, T.U.A. costituisce danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità da questa assicurata; se ne deduce un approccio in base al quale l'ambiente, perlomeno ai fini risarcitori, non rappresenta un'entità giuridicamente tutelata in sé e per sé, ma unicamente una fonte di risorse cui poter attingere e della quale occorre preservare l'integrità³². Il comma 2 della medesima disposizione specifica ulteriormente le ipotesi nelle quali il deterioramento presenta le caratteristiche che rendono possibile parlare di danno ambientale risarcibile: si fa di volta in volta riferimento alla flora e alla fauna selvatiche e agli *habitat* protetti, alle acque interne e del mare territoriale, nonché al terreno. Colpisce, anzitutto, l'assenza di riferimento all'inquinamento atmosferico, se non nella misura in cui elementi nocivi aerodispersi provochino danno alle risorse idriche, del suolo o alle varietà floro-faunistiche e agli *habitat* protetti; lo stesso dicasi per l'omesso riferimento all'inquinamento acustico o elettromagnetico, così come al danneggiamento dell'elemento paesaggistico. In secondo luogo, emerge con chiarezza la centralità del concetto di "deterioramento" rispetto alle condizioni preesistenti: un simile approccio non può sorprendere nel quadro di una disciplina finalizzata ad apprestare un rimedio risarcitorio, poiché questo non potrebbe trovare utile applicazione in assenza di parametri sufficientemente certi e misurabili – cui l'art. 300 T.U.A. eloquentemente si riferisce – che consentano di determinare e quantificare il danno rilevante; né può sorprendere che, ancora una volta, l'ambiente rilevi in questa sede non come elemento autonomamente degno di considerazione

³² POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecicidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., 189.

normativa ma come bacino di risorse il cui equilibrio deve essere preservato per poter continuare ad attingere al medesimo.

A quest'ultimo proposito sembra potersi affermare che la perdita economica correlata al deterioramento della risorsa patrimoniale rappresenti propriamente il danno patrimoniale risarcibile: e ciò per quanto le risorse ambientali costituiscano, come è stato sottolineato in dottrina, entità non appropriabili in senso tradizionale, ma al più oggetto di poteri di gestione da parte dei pubblici poteri e di interessi di fruizione collettiva da parte dei consociati³³.

Per quanto riguarda l'individuazione dell'atto dannoso e del soggetto responsabile, partendo dall'ovvio presupposto che, come del resto lo stesso art. 3-*quater* T.U.A. prevede, l'attività potenzialmente rilevante non può essere vietata in via di principio ma deve esserne determinato il perimetro di legittimità affinché esso risulti conforme al criterio dello "sviluppo sostenibile"³⁴, si osserva come il legislatore abbia operato una differenziazione tra il caso in cui il danno derivi dall'esercizio di attività economiche qualificate per la loro incidenza ambientale, ovvero dall'attività compiuta da chiunque altro.

Nel primo caso, il soggetto che esercita o controlla una delle attività individuate dall'Allegato n. 5 alla Parte VI, T.U.A., o che comunque dispone di un potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari delle medesime, risponde di qualunque danno riconducibile alla nozione fornita dall'art. 300 del medesimo T.U., salve le eccezioni ricollegabili al concetto di forza maggiore (cfr. artt. 298-*ter*, comma 1, lett. a); 302, commi 4 e 5; 303 T.U.A.); si può quindi discorrere, in tal caso, di responsabilità oggettiva *ex art.* 2048 ss. c.c.

Viceversa, qualora l'atto venga compiuto da un soggetto non avente le caratteristiche suindicate, quest'ultimo risponde solo per il danno cagionato con dolo o colpa (cfr. artt. 298-*ter*, comma 1, lett. b); 311, comma 2, T.U.A.). Merita osservare poi che nell'impossibilità di determinare il nesso causale fra condotta dei singoli operatori e danno, come tipicamente avviene nelle forme di inquinamento diffuso, la responsabilità in esame non trova applicazione (cfr. art. 303 T.U.A.): è questo un ulteriore elemento che si spiega facilmente avendo riguardo alla funzione

³³ SALVI, *La responsabilità civile*, cit., 135.

³⁴ TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, cit., 295.

risarcitoria della responsabilità civile per danno ambientale, e che lo stesso legislatore europeo ha realisticamente evidenziato nel 13° Preambolo alla Direttiva 2004/35/CE, in base alla quale era stata adottata la legge-delega da cui è scaturito il D.lgs. n. 152/2006 recante il T.U.A. In questo stato di incertezza e di insoddisfazione diffusa tra gli interpreti, a rendere ancora più problematico il quadro d'insieme era intervenuto il legislatore comunitario il quale ha promosso, a distanza di pochi anni l'una dall'altra, due procedure di infrazione nei confronti dello Stato italiano per mancata corretta trasposizione della dir. 2004/35 nel d.lgs. 152/2006. Infatti, contrariamente a quanto ritenuto dal legislatore nazionale, e questo pericolo era stato paventato dalla nostra dottrina più attenta³⁵, il T.U.A. del 2006 non aveva recepito nel modo dovuto le indicazioni del legislatore comunitario, avendo lasciata inalterata la possibilità del risarcimento per equivalente del danno ambientale sul modello dei rimedi previsti contro la responsabilità civile ai sensi del combinato disposto degli artt. 2043 e 2058 c.c.³⁶

Accanto alla finalità risarcitoria, e anzi in termini formalmente preferenziali, la disciplina civilistica della responsabilità per danno ambientale contempla quella ripristinatoria. Più in particolare, il responsabile è chiamato anzitutto a ristabilire la situazione precedente al deterioramento (c.d. ripristino), e solo in subordine a risarcire il danno³⁷.

³⁵ In dottrina si è osservato fin da subito che il T.U.A. non aveva raggiunto gli obiettivi del riassetto e della semplificazione della materia e che pertanto «non pochi né agevoli saranno i quesiti da risolvere, in sede applicativa del nuovo regime, quand'anche si ritenessero superabili le censure mosse allo stesso testo»: così GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della Direttiva 2004/35/CE*, Milano 2006, 3. Queste prime impressioni hanno trovato conferma nella dottrina successiva che non ha mancato di sottolineare che «molte sono le questioni che restano aperte»: v. D'ADDA, *Danno ambientale tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, II, 34.

³⁶ Questa viene considerata una delle più frequenti censure mosse al T.U.A., al quale si rimprovera anche «una doppiezza di fondo», per avere accolto due modelli di responsabilità ai quali corrispondono due figure di danno. Su questi specifici aspetti v. le considerazioni di SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2013, n.2, 1063.

³⁷ La parte VI del T.U.A. contiene le «norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente» ed è suddivisa in tre titoli. Il Titolo III (articoli da 311 a 318) si occupa del risarcimento del danno ambientale. L'art. 311 (azione risarcitoria in forma specifica) così come modificato da ultimo dalla L. 6 agosto 2013 n. 97, così recita: «1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto.

2. Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi

La legittimazione ad agire compete al Ministero dell'Ambiente, il quale può emanare un'ordinanza di ingiunzione nei confronti dell'operatore e inoltre può esercitare l'azione di risarcimento anche all'interno del processo penale. Gli enti locali hanno invece la legittimazione ad intervenire nel giudizio e possono incardinare giudizi (attraverso ricorsi amministrativi) per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti che si ritengono adottati in violazione delle disposizioni in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (parte VI, TUA)³⁸.

Il ripristino rappresenta dunque l'obiettivo principale del risarcimento del danno ambientale e viene espressamente disciplinato e definito dall'art. 302, comma 9, T.U.A. in base al quale:

i) nel caso di danni alle acque, delle specie e degli habitat protetti occorre ristabilire «il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie»;

ii) nel caso di danni al terreno occorre procedere all' «eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per l'integrità ambientale».

è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.

3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 della presente parte sesta alla determinazione delle misure di riparazione da adottare e provvede con le procedure di cui al presente titolo III all'accertamento delle responsabilità risarcitorie. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'allegato 3 alla presente parte sesta i criteri ed i metodi, anche di valutazione monetaria, per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa. Tali criteri e metodi trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale. Il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi, nei limiti del loro effettivo arricchimento».

³⁸CANNIZZARO, *Il risarcimento del danno ambientale* in: <https://www.ambientediritto.it/dottrina/il-risarcimento-del-danno-ambientale/>, 16.6.2016, 3, che rileva come le associazioni ambientaliste, laddove formalmente riconosciute, le quali in passato erano legittimate in via autonoma e principale all'esercizio dell'azione di risarcimento per danno ambientale, abbiano subito un notevole ridimensionamento del proprio ruolo. Esse hanno facoltà «di presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente».

La l. n. 97/2013 ha modificato l'art. 311 del TUA introducendo la previsione di una responsabilità senza colpa per i titolari di attività considerate ad alto potenziale inquinante. In questi casi, è sufficiente che sussista il nesso causale tra l'attività esercitata e l'inquinamento del luogo, senza ulteriori indagini sul profilo psicologico degli autori dell'inquinamento (colpa o dolo).

Sempre la medesima legge ha previsto l'esistenza di una gerarchia tra i rimedi che il responsabile dell'inquinamento può mettere in atto. Infatti, chi si rende responsabile di un danno ambientale è, innanzitutto, tenuto al risarcimento in forma specifica e solo in via subordinata, nel caso in cui il risarcimento in forma specifica non possa realizzarsi, è tenuto a risarcire il danno per equivalente patrimoniale che dovrà essere poi utilizzato per opere di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi³⁹.

Dottrina e giurisprudenza hanno affrontato spesso il problema della relazione tra risarcimento del danno per equivalente e il ripristino dei luoghi con interventi di bonifica, in quanto la disciplina legislativa di cui alla parte IV, dedicata alla bonifica dei siti inquinati, non sembra coordinata con la parte VI, che riguarda la tutela risarcitoria del danno ambientale.

Si è quindi ritenuto che gli interventi di bonifica di cui alla parte IV del TUA corrispondano al risarcimento in forma specifica, mentre il risarcimento del danno ai sensi della parte VI del TUA corrisponda al risarcimento per equivalente. Il risarcimento del danno per equivalente non è concepito dalla giurisprudenza (Cass. pen. Sez. III, n. 36818/2011) come diretto a risarcire economicamente lo Stato ma, come abbiamo rilevato, è strutturato e previsto come finanziamento per il ripristino dei luoghi. Ecco che, come già ricostruito, il ripristino dei luoghi è considerato l'intervento prioritario e, quindi, la principale obbligazione del soggetto autore dell'inquinamento⁴⁰.

La Cassazione, interessata del rapporto tra risarcimento del danno per equivalente e in forma specifica, ha quindi ritenuto illegittimo il provvedimento di

³⁹ In tal senso si orientava la Dir. 2004/35 che stabiliva la logica della mera "riparazione ambientale" in forma specifica, cioè quella attraverso la bonifica e il ripristino dell'ambiente con esclusione di ogni risarcimento patrimoniale per equivalente anche in caso di impossibilità o di eccessiva onerosità della bonifica o del ripristino per l'autore del fatto dannoso: in tema, v. Trib. Livorno, 13-4-2015, in *Resp. civ. prev.*, 2015, 1588, la quale ha specificato che il risarcimento del danno ambientale «non può esperirsi per equivalente pecuniario, ma solo attraverso le misure di riparazione ambientale previste dall'Allegato 3 alla Parte VI del d.lgs. n. 152/2006».

⁴⁰ CANNIZZARO D., *Il risarcimento del danno ambientale*, cit. 4.

risarcimento in forma generica per equivalente del danno ambientale che non sia sostenuto da una motivazione sull'impossibilità del ripristino in forma specifica, che è criterio prioritario di risarcimento individuato dalla legge (ad es.: la citata Cass. pen. Sez. III, n. 36818/2011).

Non va poi dimenticata la complementarietà rappresentata, per la protezione degli interessi individuali danneggiati nella salute o nel patrimonio dall'illecito ambientale, dalla tutela codicistica tradizionale di cui all'art. 2043 c.c. (cfr. art. 313, comma 7, T.U.A.). Infine, in caso di pluralità di responsabili, opera una deroga alla regola della solidarietà sancita dall'art. 2055 c.c., essendo quella per danno ambientale una responsabilità che si ripartisce fra ciascuno dei corresponsabili in ragione del contributo di ognuno alla causazione del danno stesso (cfr. 311, comma 3, T.U.A.).

Molto recentemente, le Sezioni Unite della Cassazione (Cassazione Sez. Un. civili, 1° febbraio 2023, n. 3077, Pres. Virgilio, Est. Ferro), hanno confermato il principio in base al quale a carico del proprietario/gestore del sito inquinato che non abbia direttamente causato l'inquinamento, non può essere imposto l'obbligo di eseguire le misure di messa in sicurezza di emergenza (c.d. "m.i.s.e.") e di bonifica, poiché «gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto previsto dall'art. 253 cod. amb. in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari (rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione)»⁴¹ mentre le misure di m.i.s.e. hanno una connotazione ripristinatoria di un danno già prodotti che le rende non assimilabili alle misure di prevenzione. La medesima sentenza ritiene altresì inapplicabili al proprietario incolpevole i criteri di imputazione della responsabilità di cui agli artt. 2050 e 2051 c.c., dal momento che la disciplina definita nella parte quarta del T.U.A per la bonifica dei siti contaminati ha carattere di specialità rispetto alle norme del codice civile e trova applicazione nei confronti del responsabile dell'inquinamento (in base al principio "chi inquina paga" di cui alla Direttiva 2004/35/CE), a titolo di dolo o colpa (pagg. 35 e ss. delle motivazioni della sentenza). In definitiva, pertanto, l'obbligo di adottare le misure utili a fronteggiare la situazione di inquinamento rimane secondo la Suprema Corte

⁴¹ Pag. 21 e ss. delle motivazioni della sentenza.

unicamente a carico di colui che si è reso, per colpa o per dolo, responsabile della situazione, non potendosi addossare al proprietario incolpevole dell'inquinamento alcun obbligo né di bonifica, né di messa in sicurezza⁴².

Quanto poi alle interconnessioni fra la disciplina civilistica e la tutela penale, occorrerà rinviare all'apposita sede per analizzare con la dovuta completezza il fenomeno della responsabilità civile per danno da reato di cui agli artt. 185 c.p. e 2059 c.c. nello specifico ambito di cui trattasi.

Per quanto attiene invece alla legislazione amministrativa, un primo dato da considerare è quello della sua estrema ampiezza: lo sviluppo della disciplina in materia ambientale, difatti, è dovuto in larghissima parte alla normativa afferente all'attività di governo del territorio e di cura degli interessi pubblici ad opera dello Stato e degli enti territoriali e locali, come del resto sarebbe stato intuitivo già alla luce del solo dato costituzionale, e in maniera ancor più significativa dopo la riforma del Titolo V operata mediante la L. cost. n. 3/2001.

Per ciò che attiene al potere discrezionale degli organi amministrativi esso può essere limitato, ad esempio, prescrivendo passaggi e istituti del procedimento amministrativo che ne scandisce l'esercizio. A titolo esemplificativo, basti richiamare l'elaborazione, operata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, del principio di precauzione, secondo il quale la stretta relazione esistente tra la valutazione e la gestione del rischio è destinata a condizionare l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Il principio di precauzione, dunque, è una strategia di gestione del rischio a cui ricorrere nei casi in cui si evidenzino indicazioni di effetti negativi di determinate attività sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, ma i dati disponibili non consentano una valutazione completa di tale rischio.

Comunque, ci si può riferire anche alle valutazioni tecnico-scientifiche previste per le decisioni da adottare in materia ambientale, o ai vincoli determinati dal contraddittorio con le parti interessate in capo al decisore, e così via⁴³.

Nell'impossibilità di dar conto in questa sede di un quadro pienamente esaustivo della materia, occorrerà cercare di individuare allora le sue linee di

⁴² Cass. Sez. Un. Civ. 1/02/2023, n. 3077, Pres. Virgilio, Est. Ferro., in www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/28728.pdf.

⁴³ Sul tema: CANNIZZARO, *Il risarcimento del danno ambientale*, cit. 7.

tendenza e i passaggi maggiormente significativi, nell'intento altresì di cogliere meglio il rapporto che intercorre con la tutela di carattere penale.

Anche nel caso in esame si può rilevare come per lungo tempo sia mancato nell'ordinamento un quadro normativo organico: accanto a disposizioni recate da leggi in materia sanitaria e urbanistica si collocavano taluni interventi più o meno settoriali, quali le leggi a tutela delle bellezze naturali o la legge forestale; né si può trascurare il ruolo assunto, pur quasi incidentalmente, da tematiche di rilevanza ambientale in leggi di programmazione economica sull'utilizzo di alcune risorse naturali, quali la legge sulla pesca. È stato osservato che il tratto caratterizzante la normativa che disciplinava – direttamente o indirettamente – il settore ambientale fosse costituito dalla preponderanza della legge parlamentare come veste formale dei provvedimenti in materia, nonché il suo carattere prettamente settoriale e di contenuto autoritativo o rimediabile. Un approccio normativo privo dunque della necessaria organicità, per giunta aggravato dalla poco chiara linea di demarcazione che segnava il confine tra l'area di intervento dello Stato da quella di competenza degli enti territoriali minori⁴⁴.

Un passo decisivo in direzione di una maggiore considerazione della tematica ambientale è stato certamente compiuto con l'istituzione del Ministero dell'ambiente attraverso la L. 8 luglio 1986, n. 349, la quale ha provveduto perlomeno ad apprestare una garanzia di maggiore unità decisionale nel perseguire la finalità di tutela dell'interesse ambientale a livello governativo. Il dato rilevante della L. n. 349 cit. non era però confinato ai profili organizzativi e delle competenze del neonato Ministero, bensì riguardava anche l'introduzione nell'ordinamento di principi, istituti e situazioni giuridiche soggettive pressoché inediti: per quanto riguarda i primi, emergono in particolari i principi di prevenzione, integrazione, bilanciamento e risarcibilità del danno ambientale; con riguardo agli istituti, invece, la legge in argomento aveva provveduto ad introdurre la valutazione d'impatto ambientale (VIA), la dichiarazione di area a grave rischio di crisi ambientale, nonché il più volte menzionato danno ambientale; infine, per quel che concerne le situazioni giuridiche soggettive, spiccavano il diritto di accesso all'informazione

⁴⁴FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in www.giuristiambientali.it, 16/10/2007, 1 s.

ambientale riconosciuto a tutti i cittadini, il diritto di partecipazione al procedimento di valutazione d'impatto ambientale, nonché la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste quali soggetti rappresentativi dell'interesse diffuso alla salvaguardia dell'ambiente. Il rilievo di tali innovazioni risiedeva nella portata anticipatrice anche rispetto alla di poco successiva L. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo. E pare condivisibile l'osservazione secondo la quale la L. n. 349/1986 costituirebbe un primo esempio di piena valorizzazione dell'elemento ambientale in una cornice di attuazione dei principi costituzionali⁴⁵.

Gli anni successivi alla riforma del 1986, sono stati segnati in senso sempre più marcato dall'influenza del diritto europeo, fino al punto che si è giunti ad affermare una sostanziale coincidenza fra l'analisi della disciplina amministrativa della tutela dell'ambiente e quella concernente la normativa europea⁴⁶. Ciò induce a ritenere preferibile un approfondimento della disciplina della tutela ambientale sotto il profilo amministrativo in sede di esame della disciplina europea, cui si rinvia, anche per meglio cogliere il rapporto intercorrente con la dimensione penale.

4.2. I primordi della tutela penale

Se fin qui si è cercato di illustrare la tutela ambientale sotto il profilo del diritto civile e amministrativo, occorre adesso cercare di ricostruire il percorso che ha caratterizzato la disciplina penalistica di settore. Un dato di partenza sufficientemente solido è rappresentato dalla comparsa recente della nozione di "diritto penale ambientale" nell'ordinamento italiano: è vero infatti che, nonostante il codice penale contenesse già previsioni a vario titolo riconducibili alla tematica in esame⁴⁷, mancasse una autonoma considerazione dell'ambiente quale oggetto di tutela da parte di norme incriminatrici espressamente dedicate a tale scopo; a ciò si aggiunga il rilievo secondo cui, anche dopo i primi interventi legislativi in direzione di una vera e propria tutela dell'ambiente, il *corpus* codicistico non ha di fatto subito variazioni sul punto, poiché nessuna nuova fattispecie incriminatrice era stata

⁴⁵ *Ibidem*, 4.

⁴⁶ RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.* 1-2/2012, 62.

⁴⁷ Cfr. artt. 423; 439; 500; 635; 650; 659; 674; 734 c.p.

introdotta in esso⁴⁸. Si potrebbe allora ragionare in termini di ritrosia del legislatore ad attribuire alla materia in argomento la piena dignità di bene giuridico più volte segnalata, cui ha fatto riscontro la predilezione per la disseminazione di ipotesi di reato nella legislazione speciale, ad evidente detrimento dell'organicità e della coerenza sistematica che, specie su un terreno così complesso, sarebbero state invece auspicabili.

È pur vero che segnali interpretabili *ex post* come sintomatici di una più decisa volontà di collocare la tutela penale dell'ambiente nell'alveo naturale costituito dal codice del 1930 sono rinvenibili già in proposte ormai risalenti: depongono in tal senso le soluzioni prospettate dalla Commissione Pagliaro del 1992, i cui artt. 102 e 103 suggerivano, rispettivamente, l'introduzione della fattispecie delittuosa di "alterazione dell'ecosistema"⁴⁹, cui si sarebbe dovuta accompagnare la circostanza aggravante rappresentata dalla finalizzazione di tale alterazione al danneggiamento della salute; nonché delle ipotesi contravvenzionali di inquinamento ambientale e di esercizio abusivo di attività di ricerca. Ancor più eloquente appare la proposta di introdurre già nel 1999 e nel 2007 quel Titolo VI-*bis* al codice penale⁵⁰ che avrebbe visto la luce solo con L. n. 68/2015, espressamente dedicato alla disciplina di figure criminose in materia di ambiente; un cenno merita poi la timida riforma apportata al novero dei reati contro l'incolumità pubblica mediante l'introduzione del reato di incendio boschivo di cui all'art. 423-*bis* c.p. da parte del D.L. 4 agosto 2000, n. 220, convertito in L. 6 ottobre 2000, n. 353. In buona sostanza, si può affermare che fino alla riforma del 2015 la legislazione penale dell'ambiente fosse disseminata in una normativa frazionata sedimentatasi a partire, grossomodo, dagli anni Sessanta del XX secolo⁵¹.

Vale allora la pena di esaminare alcuni dei casi più significativi della disciplina in tema di inquinamento atmosferico, idrico e di rifiuti. In termini meramente cronologici, e salvo rilevare le novità introdotte soprattutto grazie all'emanazione del T.U.A. del 2006, il primo intervento legislativo degno di menzione è stato rappresentato dalla L. 13 luglio 1966, n. 615: si è trattato di un

⁴⁸ BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, cit., 4.

⁴⁹ Sul tema, ZANNOTTI, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in DELL'ANNO, (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 1, Padova, 2012, 78.

⁵⁰ *Ibidem*, 6.

⁵¹ CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.* 0/2010, 1.

primo esempio di legge organica in materia di inquinamento atmosferico, tale da considerare le sue tre principali fonti, vale a dire gli impianti termici, quelli industriali e i mezzi motorizzati. Non è privo di interesse sottolineare come in tale legge la protezione della risorsa naturale autonomamente considerata risultasse preminente rispetto alla consueta ancillarità in rapporto alla tutela della salute umana⁵². Le disposizioni di carattere penale recate dalla L. n. 615 cit. risultavano disseminate nei capi II, III, IV e V della medesima, ed erano peraltro dotate di scarsa incisività a causa della loro natura meramente contravvenzionale. Nondimeno, la legge in argomento presentava profili di interesse in punto di tecnica legislativa, giacché in essa apparivano i primi segnali di una tendenza volta a contemperare lo strumento repressivo penale con lo strumento amministrativo.

Le nuove fattispecie miravano a prevenire e reprimere attività svolte in contrasto con gli obblighi amministrativi, o “fuori tabella” rispetto a valori soglia meramente precauzionali, senza esigere in alcun modo la verifica di gravi contaminazioni delle acque né, tanto meno, di pericoli per la pubblica incolumità. In tale quadro normativo, non elaborato per reprimere fenomeni di più serio inquinamento e non assistito da sanzioni penali sufficientemente severe, la giurisprudenza ha cominciato a interrogarsi sulla applicabilità ai fatti di grave contaminazione di fonte industriale dei delitti di adulterazione e di avvelenamento delle acque, in genere contestati in forma colposa (artt. 440-452 e 439-452 c.p.) o di danneggiamento c.d. idrico (art. 635, co. 2 n. 3 c.p.)⁵³.

Il secondo esempio di normativa ambientale di rilievo penalistico è costituito dalla L. 10 maggio 1976, n. 319 in tema di inquinamento delle acque interne, *vulgo nota* come Legge Merli⁵⁴. Si è trattato di un provvedimento di ben maggiore rilievo rispetto al precedente, avente ad oggetto la disciplina degli scarichi

⁵² BAJNO, (voce) *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto penale* cit., 118 e VAGLIASINDI, *La definizione di rifiuto tra diritto penale e diritto comunitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2006, 96.

⁵³ In taluni casi i giudici constatarono «con profonda amarezza che non esiste un sistema sanzionatorio e normativo pienamente valido contro i portatori d'inquinamento e a maggior ragione contro i dequalificatori dell'ambiente ecologico», e come gli sforzi di interpretazione evolutiva «siano risultati vani, in quanto tali norme sono ispirate a finalità diverse da quelle della tutela degli imperativi ecologici»: v. Pret. Abbiategrasso, 19 maggio 1972, Formis, in *Giur. it.*, 1993, vol. II, parte II, 92 ss., in relazione al grave inquinamento del fiume Ticino, causato da reflui di lavorazione industriale e di fognature, ove il giudice aveva escluso l'applicazione, tra gli altri, dei delitti di cui agli artt. 439, 440 e 452 c.p., e dell'art. 635, in quest'ultimo caso per assenza di dolo.

⁵⁴ BAJNO, (voce) *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto penale* cit., 119.

di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti e indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo; ancora, essa regolamentava la formulazione di criteri generali per l'utilizzazione e lo scarico delle acque in tema di insediamenti; e infine alcuni profili organizzativi sui servizi idrici, l'elaborazione di piani di risanamento delle acque e il rilevamento delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici (cfr. art. 1, L. cit.). I profili di rilievo penale erano contenuti nel disposto degli artt. 21-26 della legge in parola, e si concretizzavano in previsioni di natura, ancora una volta, contravvenzionale. Più in particolare, la disciplina operava distinzioni fra le ipotesi criminose a seconda che si facesse riferimento a nuovi scarichi piuttosto che a scarichi preesistenti, ovvero indifferentemente a tutti: sotto il profilo sanzionatorio, erano individuati casi in cui trovava applicazione la pena detentiva in alternativa a quella pecuniaria (cfr. artt. 21; 22; 23 L. cit.). Di poco successiva è la L. 31 dicembre 1982, n. 979 in tema di tutela delle acque marine⁵⁵, che si caratterizzava per avere ad oggetto diretto proprio la salvaguardia dell'ambiente marino tramite l'imposizione del divieto di inquinamento. Più in particolare, l'obiettivo della norma *de qua* veniva perseguito mediante l'introduzione di un'alternativa delle condotte criminose di "sversamento" e di "causazione dello sversamento" di sostanze come idrocarburi, miscele o altro ritrovato chimico nocivo. Venivano, per un verso, individuate le condotte vietate e, dall'altro, si precisavano i soggetti responsabili, direttamente ovvero a titolo di concorso, comminando le sanzioni a fronte del configurarsi delle fattispecie (cfr. art. 20 L. cit.)⁵⁶. Il danno da inquinamento dell'ambiente marino iniziò a suscitare un fervido interesse nelle elaborazioni di dottrina e giurisprudenza, in ragione delle peculiarità del bene giuridico tutelato e della tipologia di danno la cui lesione va a cagionare.

Il danno da inquinamento presenta tradizionalmente problemi di difficile soluzione sul piano giuridico. Per tracciare le principali caratteristiche di tale

⁵⁵ *Ibidem*, 122.

⁵⁶ Successivamente, va ricordata l'introduzione del d.lgs. 6 novembre 2007, n. 202, di attuazione della Direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni che ha dato chiarezza alla disciplina, per cui lo scarico deve derivare da un comportamento doloso (art. 8, d.lgs. n. 202/2007) ovvero colposo (art. 9, d.lgs. n. 202/2007), oppure essere causato da una avaria o perdita inevitabile ancorché ogni ragionevole precauzione sia stata presa per impedirlo o ridurlo (art. 21, l. n. 979/1982): v. al riguardo, NONNE, *Contributo ad una rilettura dell'art. 2045 c.c. Fattispecie e disciplina*, in *Giust. civ.*, 2017, 435 ss.

tipologia di danno appare opportuno fare riferimento all'elaborazione di autorevolissima dottrina che ha evidenziato trattarsi di un danno «tendenzialmente diffuso, ma polverizzato, che colpisce bensì un numero molto elevato di soggetti, ma con conseguenze spesso modeste per ciascuno dei danneggiati, anche se molto ingenti nel complesso. Nello stesso tempo il danno più grave, e cioè il danno alle risorse naturali (o all'ambiente), è un danno collettivo, la cui risarcibilità incontra in tutti i Paesi ostacoli di ogni genere, sia per quanto riguarda la natura giuridica del danno che per quanto concerne la sua determinazione e il suo risarcimento»⁵⁷. Inoltre, è un «danno insidioso», ossia un danno c.d. lungo latente, con ciò intendendosi quelle fattispecie ove sussiste «un notevole scarto temporale tra condotta lesiva ed evento di danno, senza che vi sia stato *medio tempore* alcun mutamento dei fattori determinativi del rischio»⁵⁸.

L'ultimo esempio di questa breve elencazione della prima stagione di tutela penale ambientale è costituito dal D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, di attuazione delle Direttive CEE 75/442, 76/403 e 78/319, in tema di inquinamento da rifiuti solidi, secondo quanto previsto dalla delega legislativa conferita con L. 9 febbraio 1982, n. 42. Tale ultimo provvedimento si caratterizzava per la numerosità delle sanzioni penali rispetto a quelle amministrative, e per la presenza di diversi profili forieri di non secondari dubbi interpretativi, anche in punto di legittimità costituzionale per violazione dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dalla legge-delega⁵⁹.

Le norme fin qui citate assumono ormai rilievo essenzialmente storico ma appaiono nondimeno significative proprio a causa della loro natura esemplificativa di un atteggiamento del legislatore progressivamente più consapevole rispetto alla tematica ambientale, sebbene all'epoca ancora assai poco propenso ad assegnare al rimedio penale un ruolo ben delineato.

Un aspetto non marginale che ha contribuito ad innovare l'interesse del legislatore penale nella materia è consistito nel susseguirsi di vicende di cronaca che hanno attirato l'attenzione pubblica negli anni.

⁵⁷ VOLPE PUTZOLU, *Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione*, in AA.VV., *Il danno ambientale*, Milano, 1989, 97.

⁵⁸ CESERANI, *I nuovi rischi di responsabilità civile: rischi lungo latenti e rischi emergenti. Tendenze ed orientamenti nelle «coverage trigger disputes»*, in *Dir. econ. ass.*, 2010, 14.

⁵⁹ BAJNO, (voce) *Ambiente (tutela dell') nel diritto penale cit.*, 124 ss.

In particolare, sono stati celebrati processi, con esiti alterni, per adulterazione colposa di acque (artt. 440 e 452 c.p.), come, ad esempio, nel caso ACNA di Cengio, in relazione ad un grave inquinamento delle acque superficiali del fiume Bormida⁶⁰, nel quale, in un primo momento, la giurisprudenza aveva ricompreso nel concetto di acque anche quelle destinate alla coltivazione e all'abbeveraggio di animali⁶¹.

In altri casi, meno noti, è stata affrontata la questione della contaminazione delle acque marine tramite scarichi fognari⁶²; oppure quella dell'inquinamento di fiumi milanesi attraverso scarichi industriali (caso in cui si considerò anche l'avvelenamento prodotto)⁶³; o quello del versamento di notevoli quantità di sostanze tossiche e nocive nelle acque di falde freatiche⁶⁴ o anche per adulterazione dolosa di acque⁶⁵ che portò alla condanna per tentata adulterazione, non essendo le acque risultate destinate alla alimentazione. Conclusivamente, si può ritenere che solo con il T.U. ambientale introdotto dal D.lgs. n. 152/2006 sia stato segnato un cambio di passo realmente significativo, pur con tutti i limiti di cui si diranno, e che, infine, il legislatore sia pervenuto a un risultato ulteriore in anni più recenti con l'ingresso nell'ordinamento degli artt. 452-*bis* ss. c.p. tramite la riforma operata dalla L. n. 68/2015⁶⁶: come si avrà occasione di sottolineare in prosieguo, nemmeno quest'ultimo intervento è risultato esente da osservazioni critiche e da questioni problematiche ma, ad avviso di chi scrive, perlomeno in un'ottica di ricostruzione del più volte citato percorso normativo di implementazione e strutturazione della tutela penale dell'ambiente, esso ha costituito un punto di approdo – per quanto provvisorio – di innegabile rilievo.

⁶⁰ T. Savona, 17 giugno 1982, Menozzi, in *La Difesa penale*, 1983, 77.

⁶¹ Questa pronuncia è stata peraltro riformata da Corte App. Genova, 8 maggio 1983, la quale ha escluso rientrano nella fattispecie le acque di superficie funzionali alla coltivazione di piante e all'allevamento di bestiame, ed in ogni caso ha escluso il pericolo (concreto) per la incolumità pubblica.

⁶² Pret. Genova, 15/07/1970, in *Foro It.*, 1970, II, 366.

⁶³ Pret. Milano, 14/11/1970, in *Quale giust.*, 1971, 350.

⁶⁴ Cass. pen., Sez. I, 10/05/1994, n. 5411, in *Riv. pen.*, 1995, 387.

⁶⁵ Cass. pen. 14/05/1986, ED 172700, in *Giust. pen.*, 1987, 166.

⁶⁶ RENNA, *Il sistema degli "standard ambientali" tra fonti europee e competenze nazionali*, in *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di Pozzo, Renna, Milano, 2004, 111.

4.3. Cenni sul D.lgs. n. 152/2006 (T.U.A.).

Dopo aver sinteticamente individuato le prime tappe del percorso che ha segnato l'affermazione del diritto penale ambientale nell'ordinamento italiano, occorre fare adesso riferimento alla disciplina attualmente contenuta nel T.U. ambientale di cui al D.lgs. n. 152/2006 che, a seguito, di vari interventi modificativi ed integrativi, risulta incentrato sui seguenti aspetti.

La parte prima (artt. 1-3-*sexies*) contiene disposizioni comuni e principi generali; nella parte seconda, invece, sono collocate le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); nella Parte terza, vi sono le norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche; nella parte quarta, invece, le norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti contaminati; nella parte quinta, le norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera cui segue una Parte quinta-*bis* contenente disposizioni per particolari installazioni; nella parte sesta si trovano norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente e, infine, nella parte sesta-*bis* (artt. 318-*bis*-318-*octies*) è collocata la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale.

In primo luogo, occorre ricordare che il T.U.A. rappresenta l'esito di un procedimento legislativo avviato con delega conferita al Governo da parte della L. 15 dicembre 2004, n. 308: come emerge dall'art. 1 della legge medesima, gli obiettivi dei decreti che l'Esecutivo era chiamato ad adottare erano, in primo luogo, il riordino e l'integrazione della normativa di settore. Il D.lgs. n. 152/2006, secondo taluni⁶⁷, avrebbe ottemperato a queste finalità in termini non pienamente soddisfacenti. Si è ritenuto infatti che malgrado l'ampia formulazione della delega legislativa, la L. n. 308/2004 non ricomprendesse tutti i settori e le fonti di rilievo in materia ambientale; inoltre, si è osservato che i principi e i criteri direttivi si limitavano sovente a una mera ripetizione di quelli già individuati dalla normativa comunitaria, mentre in altri casi ancora essi oscillavano fra la vaghezza estrema e

⁶⁷ Cfr. RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento organico al quadro normativo dopo il "Testo Unico Ambientale" (D. L.vo 3/4/2006, n. 152)*, Piacenza, 2006; ZANNOTTI, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, cit., *passim*.

l'eccessiva specificità. L'esito, costituito appunto dal T.U.A., è stato quindi giudicato in buona misura insoddisfacente, perlomeno nella misura in cui non avrebbe operato quel riordino e quella razionalizzazione della disciplina ambientale richiesti dalla L. n. 308 cit.⁶⁸, il che potrebbe anche contribuire a spiegare la ragione dei numerosi correttivi che negli anni successivi al 2006 hanno contrassegnato l'esperienza del T.U. in materia ambientale.

Volendosi ora soffermare più particolarmente sulla disciplina sanzionatoria di carattere penale contenuta nel T.U.A., si può anzitutto osservare che essa si colloca dopo le disposizioni di diritto amministrativo e riguarda essenzialmente le acque, i rifiuti e l'aria (cfr. artt. 137; 256 ss.; 279); tuttavia, esistono disposizioni di carattere generale degne di approfondimento proprio in quanto utili a comprendere meglio il significato delle stesse previsioni sanzionatorie. Merita inoltre sottolineare come l'assenza *ab origine* di una distinzione fra una Parte generale e una Parte speciale, tale da inficiare la stessa qualificazione del D.lgs. n. 152 come "codice" o come "testo unico", è stata solo parzialmente superata mediante i principali correttivi di cui ai d.lgs. n. 4/2008 e 128/2010⁶⁹.

In tale contesto, si consideri, in particolare, la previsione contenuta nell'art. 3-*bis*, comma 3, T.U.A., modificato dal D.lgs. n. 128/2010, a mente del quale «Le norme di cui al presente decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali»⁷⁰. Si tratta di una previsione che mira a rafforzare la capacità di resistenza all'abrogazione di una

⁶⁸ FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, cit., 11.

⁶⁹ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 35.

⁷⁰ Sul tema, così si è espressa la giurisprudenza: «in tema di autorizzazione alla realizzazione di un impianto idroelettrico, il "deflusso minimo vitale" (DMV), di cui all'art. 7 del D.M. 28 luglio 2004, contenente le linee-guida del Ministero dell'Ambiente in forza del D.Lgs. n. 152 del 1999 ed in attuazione della direttiva 2000/60/CE, costituisce un parametro complesso e variabile in relazione a ciascun corso d'acqua a seconda dei suoi diversi tratti, funzionalizzato anzitutto alla tutela della qualità del corpo idrico, oltre che strumento fondamentale per la disciplina delle concessioni di derivazione e di scarico delle acque, sicché dette linee-guida – vincolanti per le Autorità di bacino in quanto, pur contenute in una fonte secondaria atipica, hanno carattere regolamentare – non esauriscono la discrezionalità in fase esecutiva delle P.A. ai fini della determinazione del DMV, potendo essere fissati criteri più rigorosi ove resi necessari dall'esigenza di più elevata tutela della qualità del corpo idrico, siccome imposti dal generale "principio di precauzione" (art. 191 TFUE) e dalla correlativa disciplina sovranazionale e nazionale»: v. Cass. civ., 10 aprile 2019, n. 10019, in *De jure*.

norma di rango ordinario da parte della legislazione successiva e che, per quanto maggiormente interessa in questa sede, interferisce con la disciplina della successione delle leggi penali di cui all'art. 2 c.p., che non opera distinzioni fondate sulla natura implicita o esplicita della previsione abrogativa da parte della norma di pari grado cronologicamente successiva.

Tale disposizione subordina le norme del decreto unicamente a fonti quali il diritto europeo, gli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni e degli Enti locali, sottraendola dall'ordinaria procedura⁷¹.

La dottrina ha evidenziato come la norma strida con l'art. 2 c.p. e con la disciplina della successione delle leggi penali nel tempo, non riuscendo, comunque, a fornire un'interpretazione che consenta di superare tale contraddizione. In realtà, il problema può essere ridimensionato, pensando alla scarsa forza vincolante della disposizione. Infatti, la sua osservanza risulta essere rimessa solo alla volontà del legislatore, che ben potrebbe derogare in applicazione del criterio cronologico (*lex posterior*) alla pretesa di abrogazione o modifica espresse. È, poi, lo stesso decreto a contenere abrogazioni non espresse e riferite in modo generico alle «norme contrarie o incompatibili»⁷².

L'art. 3-ter T.U.A., inserito dal D.lgs. n. 4/2008, interviene invece con risvolti di rilevanti implicazioni pratiche sulle questioni come la colpa e la posizione di garanzia. Infatti, in base a tale norma: «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

La disposizione in esame, oltre a sottolineare la preminenza della disciplina europea di settore, sembra dunque qualificare la tutela dell'ambiente, e altrettanto vale per quella del paesaggio e dei beni culturali, come una "incombenza" gravante

⁷¹ FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, cit., 33.

⁷² DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, 64.

su tutti i consociati, chiamati a vario titolo a informare la propria azione a principi di cautela, di prevenzione e rimediali. È stato rilevato che, a ben vedere, il tenore letterale dell'art. 3-ter T.U.A. si limiterebbe a enunciare un principio, senza per questo introdurre una vera e propria posizione di garanzia in capo al privato, giacché non vengono enucleate autentiche regole di condotta stringenti⁷³: la norma in oggetto, dunque, offre un criterio per orientare l'analisi delle fattispecie concrete partendo da quelle astratte di carattere sanzionatorio. Viene poi in rilievo il rapporto fra principio di precauzione⁷⁴ e colpa e, più precisamente, sorge il dubbio circa le conseguenze che dalla norma dovrebbero discendere dalle condotte tenute in casi incerti sotto il profilo scientifico, specie nel caso in cui dovesse poi verificarsi l'evento dannoso e ipoteticamente rilevante in termini penali.

Lo specifico riferimento operato dall'art. 3-ter cit. alle persone fisiche legittima l'interrogativo sulla reale portata della previsione normativa, specie se si tiene conto che il principio di precauzione in un settore come quello dell'ambiente dovrebbe intervenire essenzialmente in presenza di un rischio individuabile sulla base di una previa valutazione scientifica, come recita l'art. 301 T.U.A. I contorni di questo principio appaiono difficili da tracciare con sicurezza nell'ambito di specie, al punto tale da indurre ragionevolmente a ritenere che, anche in questo caso, non si possano individuare precise regole di condotta, necessitando a tal fine uno specifico intervento legislativo chiarificatore⁷⁵. L'art. 3-*quater* è dedicato allo "sviluppo sostenibile", definito come «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

L'articolo 3-*quinqües* è stato dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, prevalentemente rivolti al rapporto Stato – Regioni. In base all'art. 117 Cost., le Regioni possono adottare forme di tutela più restrittive rispetto a quelle statali, mentre l'art. 3-*quinqües*, comma 2 prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica

⁷³ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 37.

⁷⁴ La Direttiva del 2004 cit. non faceva alcun riferimento a tale principio. Sul tema, v. CASTRONOVO, *Sentieri di responsabilità civile europea*, in *Europa e diritto privato*, 2008, 811.

⁷⁵ *Ibidem*, 39.

dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali» in tal senso, subordinando tale ipotesi al verificarsi di alcune condizioni, è stato posto, difatti, un limite alla possibilità di interventi restrittivi⁷⁶.

Infine, l'articolo 3-*sexies* disciplina il diritto di accesso alle informazioni ambientali⁷⁷, nonché la partecipazione⁷⁸.

5. Il diritto europeo: evoluzione e influenze

Si accennava in chiusura del paragrafo 1.2, al ruolo sempre più marcato assunto dalla normativa europea sul tema. Pare dunque opportuno proseguire in questa sede l'analisi del quadro della legislazione amministrativa sulla tutela ambientale, per poi meglio soffermarsi sull'incidenza della medesima disciplina europea sulla materia penale.

È opportuno individuare in primo luogo quali siano i principi generali e il quadro normativo di riferimento stabiliti dai Trattati e dal diritto derivato. Come già in parte si è potuto rilevare dal breve esame di alcune disposizioni del T.U.A., si può iniziare osservando come la politica europea in materia di ambiente sia informata ai principi di precauzione, di prevenzione e di correzione “a monte” dei danni provocati dall'inquinamento; a questi si aggiunge l'eloquente formula del “*chi inquina paga*”, che riassume efficacemente l'idea secondo cui i costi dell'azione dannosa per l'ambiente debbano ricadere non sulla collettività ma sull'autore dell'illecito. Si è già visto a proposito della disciplina del danno ambientale sul piano civilistico come tale principio trovi affermazione sul piano della tutela ripristinatoria e risarcitoria.

Per quanto riguarda la base giuridica offerta dai Trattati all'azione di tutela ambientale dell'Unione, essa è costituita dalle disposizioni contenute negli artt. 11, 191 e 193 TFUE, dal cui tenore emerge come l'Unione possa intervenire in tutti gli

⁷⁶ Manca, infatti, il riferimento al caso contrario, ossia al fatto che la potestà normativa regionale non possa stabilire disposizioni meno restrittive di quelle statali, v. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni. Il sistema delle responsabilità. Le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2022, 1085.

⁷⁷ Così come disciplinato dal D.Lgs. 195/2005.

⁷⁸ In attuazione di quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus.

ambiti della politica ambientale, pur dovendo essa conformare la propria azione ai criteri di sussidiarietà e, salve future modifiche, dell'unanimità in seno al Consiglio nelle ipotesi aventi ricadute fiscali o che concernono settori quali la pianificazione territoriale, la destinazione dei suoli, la gestione quantitativa delle risorse idriche, la scelta delle fonti energetiche e dei sistemi di approvvigionamento delle medesime.

L'elaborazione dei principi e delle regole citate è stata il frutto, anche in questo caso, di un'affermazione progressiva del rilievo assunto dalla tematica ambientale in sede europea⁷⁹.

I primordi di questo sviluppo risalgono al Consiglio europeo di Parigi del 1972, nell'ambito del quale venne sancita la necessità di elaborare una politica ambientale comunitaria idonea ad accompagnare uno sviluppo economico equilibrato; il passo successivo fu segnato dall'introduzione di un apposito titolo sull'ambiente, da parte dell'Atto unico europeo del 1986, al TCE, che ha fornito una prima base giuridica per l'azione europea a tutela della qualità ambientale, della salute umana e dell'utilizzo delle risorse naturali; a breve distanza di tempo, il Trattato di Maastricht del 1993 ha qualificato l'ambiente come settore rientrante a pieno titolo nel quadro della politica della neonata Unione europea, il cui rilievo è stato poi ribadito e accentuato in seguito al Trattato di Amsterdam del 1999, fino a giungere alla riforma di Lisbona 2009⁸⁰.

Per quel che attiene invece ai principi europei in materia ambientale cui si è accennato in principio, merita particolare attenzione quello condensato nella formula «chi inquina paga», che rappresenta il fulcro della Direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale: in estrema sintesi, il provvedimento sancisce che coloro che svolgono specifiche attività, quali il trasporto di sostanze pericolose, o che prevedano lo scarico in acqua, debbono adottare misure preventive in caso di minaccia ambientale imminente; se poi il danno si fosse già verificato, sui medesimi soggetti incombe l'obbligo di adozione delle misure idonee per contenerlo e riassorbirlo, dovendosene anche addossare i costi. Va peraltro evidenziato che la

⁷⁹CORDINI, *L'Europa e l'ambiente*, Institut International d'Etudes Européennes Antonio Rosmini, 2021, 102.

⁸⁰ KURRER, LIPCANEANU, *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, in www.europarl.europa.eu, 04/2023, 1.

portata applicativa della Direttiva n. 35/2004 del Parlamento e del Consiglio si è progressivamente allargata al fine di includere altresì la gestione dei rifiuti di estrazione, l'esercizio dei siti di stoccaggio geologico e la sicurezza delle operazioni *offshore* nel settore degli idrocarburi⁸¹.

È alla luce di questo quadro sintetico di riferimento, nel quale peraltro si collocano elementi ulteriori non privi di interesse, che vanno dai programmi di azione per l'ambiente alle strategie di cooperazione internazionale nel settore ambientale, che si può tentare di comprendere l'influenza sulla normativa interna su cui si incentra la presente trattazione.

Per quanto riguarda la tutela sul piano amministrativo, merita anzitutto rammentare il richiamo espresso ai principi del diritto europeo sancito dall'art. 1, L. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e, per quel che qui maggiormente interessa, dall'art. 3-*ter* T.U.A. già richiamato: il tenore letterale di entrambe le disposizioni sottolinea la vigenza di un obbligo di aderenza al diritto europeo non solo in capo al legislatore – nazionale e regionale – ma altresì a carico delle pubbliche amministrazioni⁸². Premesso ciò, tra i principi maggiormente significativi in termini di portata si possono ricordare, in particolare, i seguenti: in primo luogo, quello di sussidiarietà (art. 5 TUE), notoriamente utile a regolare l'allocazione delle competenze in senso ascendente o discendente e che, in materia di ambiente, si traduce in un maggiore interventismo delle autonomie territoriali sul piano normativo e regolamentare; accanto alla sussidiarietà si colloca poi il principio di adeguatezza, opportunamente accostato al primo per poter meglio determinare il livello di governo del territorio più idoneo ad intervenire anche sul tema dell'ambiente, tenuto conto della disponibilità degli elementi organizzativi e finanziari adatti allo scopo. Ed è logica conseguenza dei primi due principi che il terzo principio rilevante – sempre sul piano amministrativo – sia quello di differenziazione, che rappresenta un canone fondamentale di valutazione delle specificità che in un tema articolato e complesso come quello della tutela ambientale ragionevolmente possono prospettarsi. Non meno significativi appaiono gli ulteriori principi di integrazione e di sviluppo sostenibile, da un lato, e di elevato

⁸¹ *Ibidem*, 2

⁸² RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 69 ss.

livello di tutela, di cooperazione e di informazione, dall'altro: in merito ai primi due, si può rilevare come essi valgano a sottolineare la trasversalità della materia ambientale⁸³ e, di conseguenza, la natura preminente del suo bisogno di tutela nei diversi settori operativi del legislatore e dell'amministrazione, e questo inevitabilmente rappresenta un punto di contatto importante con la disciplina penale, pur senza obliterare le peculiarità di quest'ultima.

In merito poi all'elevato livello di tutela (cfr. artt. 3 TUE; 115 e 191 TFUE), si tratta di un principio volto, come si evince chiaramente, ad innalzare gli standard qualitativi di protezione degli interessi dei cittadini dell'Unione, e non vi è difficoltà a rinvenire il collegamento immediato di un tale obiettivo con la materia ambientale, poiché nell'ottica del legislatore europeo e, conseguentemente, di quello nazionale, occorre assicurare, in sede di bilanciamento di interessi contrapposti, una considerazione sempre adeguata, in termini di forma e di qualità, all'ambiente medesimo.

Venendo poi, da ultimo, ai principi di informazione e di cooperazione, si può notare come, nel primo caso, l'ordinamento europeo abbia mutuato l'idea di garantire la partecipazione del pubblico ai procedimenti concernenti, appunto, il settore ambientale, da una serie di accordi internazionali come la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 o la Convenzione di Aarhus del 1998; il secondo, dal canto suo, impone ai soggetti pubblici chiamati ad elaborare, integrare e attuare la disciplina di matrice europea a scambiarsi informazioni e a realizzare una sorta di *network* funzionale a conseguire l'obiettivo di miglioramento della tutela ambientale⁸⁴.

Se quelli finora elencati sono i principi europei maggiormente rilevanti sotto il profilo della tutela ambientale nella dimensione amministrativa, è inevitabile adesso tentare di inquadrare la medesima questione nell'ottica del diritto penale. Si è già avuto occasione di accennare, seppur fugacemente, ai criteri mutuati anche dal T.U.A. adottato con D.lgs. n. 152/2006, ma occorre cercare di scendere maggiormente in profondità nell'analisi della questione.

⁸³ *Ibidem*, 73.

⁸⁴ *Ibidem*, 75 ss.

Una delle questioni cui si è dovuto prestare attenzione è proprio l'aspetto relativo alla tutela sul piano penalistico. Infatti, il precetto «chi inquina paga», in fase di tutela penale, si è rivelato come potenziale contrastante con altri principi che presiedono al settore dell'ordinamento: ciò emerge, in particolare, nei casi in cui la giurisprudenza ha fornito un'interpretazione volutamente estensiva di taluni elementi considerati da fattispecie proprio al fine di meglio aderire agli obiettivi del diritto comunitario e di assicurare l'efficacia di quest'ultimo⁸⁵. In un senso più vasto, si è sostenuto che la predilezione di una parte della giurisprudenza per la tutela degli interessi ambientali potrebbe rischiare di dar luogo a filoni interpretativi eccessivamente severi rispetto ad esigenze garantistiche, anche in virtù della cospicua presenza di previsioni sanzionatorie nella vasta disciplina di settore; sebbene questo non rappresenti un esito scontato *a priori*⁸⁶. La necessità di assicurare un elevato livello di tutela, nel campo della tutela penale dell'ambiente, può certamente determinare il rischio di contrasti con altri principi di rilevanza costituzionale ed eurounitaria. Un simile rischio dovrebbe quindi indurre l'interprete – e *in primis* il giudice – ad una ancor più attenta operazione di contemperamento di esigenze contrapposte, proprio per evitare che la finalità repressiva insita in una serie di disposizioni in materia di ambiente possa comportare un ingiustificato detrimento delle garanzie fondamentali degli individui nell'ambito della giustizia penale.

3. Il cammino verso la L. n. 68/2015

A questo punto sembra opportuno cercare di fornire il quadro della riforma che, nel corso della XVII Legislatura, ha condotto all'approvazione della L. 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente, introduttiva di nuove fattispecie delittuose grazie al collocamento di un nuovo Titolo VI-*bis* nel corpo del Libro II del codice penale: già quest'ultimo elemento ha rappresentato una novità rispetto al passato, novità che è stata commentata con favore in quanto espressiva di una precisa volontà legislativa di garantire, finalmente, maggiore coerenza e

⁸⁵ Cfr. *ex multis* Cass.pen., Sez. III, 25/05/2011, n. 34753; Cass. pen., Sez. III, 13/04/2011, n. 16727, in *Foro It.*

⁸⁶ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 26.

sistematicità⁸⁷ ad una disciplina che, viceversa, ha sempre patito una notevole dispersività, ad evidente pregiudizio delle esigenze di coordinamento con il sistema complessivo.

Al di là della condivisibile scelta di collocazione sistematica della normativa di nuovo conio, l'innovazione è stata salutata come un punto di svolta lungamente atteso, specie in considerazione del fatto che, per troppo tempo, la repressione di fenomeni criminali, di notevole impatto per quel che specificamente concerneva l'inquinamento, era stata affidata all'applicazione di un delitto particolarmente tormentato e discusso quale il c.d. disastro "innominato" contemplato dall'art. 434 c.p.⁸⁸, norma, quest'ultima, la cui problematicità nasceva prevalentemente dal fatto che essa era stata concepita per contesti ben diversi dalla tutela dell'ambiente, e che dunque poteva prestarsi ad essere applicata nell'ambito in oggetto solo con qualche forzatura⁸⁹; da qui l'esigenza di un intervento legislativo che non fosse soltanto idoneo a fugare i dubbi degli interpreti ma che, inoltre, permettesse di rafforzare la tutela penale dell'ambiente attraverso la previsione di nuove fattispecie incriminatrici⁹⁰.

Non è di secondaria importanza il rilievo circa il collegamento della nuova disciplina legislativa con le previsioni del diritto europeo: più precisamente, e malgrado il mancato riferimento esplicito alla normativa dell'Unione, risulta eloquente la derivazione della L. n. 68 cit. dalla Direttiva 2008/99/CE, specificamente volta a perseguire l'interesse alla tutela dell'ambiente con gli strumenti del diritto penale, e nel cui preambolo si specifica come le attività che

⁸⁷ TELESKA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in:

www.dirittopenalecontemporaneo.it, 17 luglio 2015, 6.

⁸⁸ «Tra le fattispecie che hanno trovato maggiore applicazione nel settore della tutela ambientale in ottica penale, figura l'art. 434 c.p., il c.d. disastro innominato. Si tratta di un prodotto del diritto pretorio, noto come disastro ambientale e rispetto al quale la giurisprudenza ha fatto menzione diretta, senza ritenersi vincolata ad alcun riferimento alla norma codicistica di base»: v. GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in VINCIGUERRA, DASSANO (a cura di), *Scritti in onore di Giuliano Marini*, Napoli, 2010, 77.

⁸⁹ La l. 68/2015 è intervenuta a pochi mesi di distanza dalla sentenza della I Sezione della Cassazione sul caso Eternit, anche al fine di arginare le perplessità generate dalla declaratoria di estinzione del reato di disastro doloso di cui all'art. 434 co. 2 c.p. per intervenuta prescrizione: v. al riguardo POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva*, in *LexAmb* 2022 (1), 28.

⁹⁰ Cass., Ufficio del Massimario – Settore penale, *Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, in documenti.camera.it/, 71.

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, necessitano di un trattamento sanzionatorio, appunto di carattere penale, funzionale ad una maggiore dissuasività⁹¹.

Pare inoltre indubbio che la previsione di fattispecie delittuose in luogo delle consuete ipotesi contravvenzionali si collochi esattamente nella direzione indicata dal legislatore europeo: riservando la disamina delle singole disposizioni introdotte dalla L. n. 68/2015 nel capitolo seguente, si può qui sommariamente ricordare che il corpo normativo, che recepisce il testo finale della proposta di riforma di cui all'A.S. n. 1345-B, si compone delle seguenti fattispecie: inquinamento ambientale (art. 452-*bis*), compresa l'ipotesi aggravata da lesioni o morte (art. 452-*ter*); disastro ambientale (art. 452-*quater*); traffico di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies*); omessa bonifica (art. 452-*terdecies*) e impedimento del controllo (art. 452-*septies*); a ciò si aggiungono specifiche circostanze aggravanti "ambientali" (art. 452-*octies/novies*), nonché previsioni di carattere premiale (art. 452-*decies*) e in tema di confisca e ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-*undecies/duodecies*).

In termini estremamente sintetici, accanto alle nuove fattispecie, vanno rammentate le modifiche al T.U.A., specie mediante l'introduzione di una disciplina specifica per l'estinzione degli illeciti amministrativi e penali in materia di ambiente, nonché l'inasprimento delle sanzioni che possono essere comminate per taluni illeciti contemplati dalla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali minacciate di estinzione⁹².

Questo il quadro finale del progetto di riforma legislativa dopo le modifiche apportate nel corso dell'*iter* parlamentare: sugli elementi caratterizzanti la nuova disciplina si avrà modo di ritornare ma, per il momento, si può convenire con

⁹¹ Preambolo Direttiva 2008/99/CE, estratto «L'esperienza dimostra che i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti per garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente. Tale osservanza può e dovrebbe essere rafforzata 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» (n. 3); «La presente direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente» (n. 10). Cfr.: www.eur-lex.europa.eu.

⁹² KURRER, LIPCANEANU, *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, cit., 2.

l'opinione per cui la L. 22 maggio 2015, n. 68 abbia introdotto una sorta di mini-codificazione "verde" informata a criteri di notevole rigore⁹³.

4. La recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: i nuovi temi della tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi.

Si è rilevato come una coscienza ambientale si sia iniziata ad affermare, a livello comunitario e internazionale, con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972. Da allora, e dopo gli interventi della giurisprudenza costituzionale⁹⁴ che via via ne hanno riconosciuto sia il valore costituzionale sia la qualificazione come bene unitario autonomo, l'opera di interpretazione del bene ambiente al fine di garantirne le migliori forme di tutela ha attraversato diverse fasi evolvendo dalla visione strumentale, rivolta a preservarlo al fine di tutelare il paesaggio prima e la salute dell'uomo come costituzionalmente prevista dall'art. 32 Cost., a quella, odierna, di bene da tutelare in sé e per sé⁹⁵, certamente e sempre anche per tutelare la vita umana⁹⁶, ma altresì nella prospettiva di garanzia e salvaguardia delle generazioni future. Vi è un antico detto, riportato in un recente articolo sul tema della tutela dell'ambiente, che appare quantomai esemplificativo della presa di coscienza sull'ambiente come bene non destinato all'esclusivo utilizzo della generazione presente ma da preservarsi per quelle future: «La natura non l'abbiamo ereditata dai nostri padri; l'abbiamo presa in prestito da restituire ai nostri figli»⁹⁷.

⁹³ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 44.

⁹⁴ V. paragrafo 1 del presente capitolo, pp. 3 e ss.

⁹⁵ PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, cit., che fa riferimento ai diritti di c.d. *quarta generazione*: «La coscienza generale, politica e giuridica sulla tutela ambientale è progredita ed è tutt'ora in progressione, andando a delineare modalità sempre più funzionali a tutelare l'ambiente in rapporto alla salute umana. Proprio questa evoluzione storica porta ad affermare che ci si trova davanti ad un nuovo diritto umano, facente parte però dei c.d. diritti di quarta generazione, in quanto la salute dell'ambiente è inevitabilmente legata alla salute umana, e quindi al diritto alla vita. È quindi necessario tutelare l'ambiente come habitat dell'essere umano così che si possa tutelare veramente il diritto alla vita».

⁹⁶ Nei lavori preparatori della L. Cost n. 1/2022, che ha introdotto nella Costituzione Italiana la tutela dell'ambiente, si legge: «Sappiamo, oggi, che vivere in un ambiente insalubre accresce le disuguaglianze economiche e sociali all'interno delle comunità. Sappiamo che gli effetti dei cambiamenti climatici hanno un impatto non solo sul paesaggio e sulla sua morfologia, ma anche e soprattutto sulla salute economica e sociale degli agglomerati e dei loro abitanti». Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 634 di martedì 8 febbraio 2022, tratto da PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, cit., 18.

⁹⁷ Si tratta di un detto amerindo riportato in: DALBERG ADVISORS, per WWF Mediterranean Marine Initiative (2019, Giugno 2023), *Fermiamo l'inquinamento da plastica. Italia: una guida pratica per*

Ebbene questa idea è oggi espressa tra i principi fondamentali della nostra Costituzione e, pertanto, la tutela dell'ambiente, così concepita, non potrà e non dovrà trovare momenti di arresto o involuzione.

In estrema sintesi, il progetto di legge di revisione costituzionale culminato nella L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, come risultante a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'*iter* parlamentare, consta di tre articoli, i quali hanno provveduto a modificare il dettato degli artt. 9 e 41 Cost. Più in particolare, l'art. 1 della legge aggiunge un nuovo comma 3 all'art. 9, con la conseguenza che, dopo l'affermazione, fra i compiti della Repubblica, di quello di tutelare il paesaggio e il patrimonio artistico, specificamente la norma enuncia l'ulteriore dovere di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle nuove generazioni; ciò comporta un ampliamento rispetto alla già prevista tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nel novero delle competenze legislative esclusive dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Il riferimento ai concetti di biodiversità e di ecosistema, così come quello all'interesse delle future generazioni, rappresentano un elemento certamente innovativo: si assiste infatti all'introduzione nella Carta di una nozione di ambiente più sistemica e articolata, in piena conformità rispetto agli orientamenti espressi sul tema dallo stesso giudice delle leggi già in tema di tutela del paesaggio, da cui emerge una concezione dell'ambiente quale valore primario⁹⁸. Dal nuovo dettato costituzionale, come già evidenziato nel precedente paragrafo 1 del presente capitolo, scaturisce una visione dell'ambiente in chiave non più esclusivamente antropocentrica, bensì come elemento degno di tutela in sé e per sé.

L'ambiente, secondo la nuova visione ecocentrica, diventa quindi un bene finale che deve essere protetto nella sua dimensione globale e comune, attuando così le indicazioni già previste nella risoluzione 48/13 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite tenutosi a Ginevra che già aveva riconosciuto il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile come uno dei diritti fondamentali dell'uomo⁹⁹.

uscire dalla crisi della plastica, in
assets.wvfit.panda.org/downloads/fermiamo_inquinamentoplastica_giu2019.pdf.

⁹⁸ Cfr. Cost. sent. 23/05/2019, n. 179 in *Foro It.*

⁹⁹ Nella relazione ONU si legge che la risoluzione: «Innescherà cambiamenti costituzionali e leggi ambientali più forti», tratto da PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, cit. 19,

A conferma e supporto di tale intenzione del legislatore, l'art. 2, L. cost. n. 1/2022 apporta una serie di modifiche ai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., in materia di esercizio dell'attività economica.

Nel primo caso si interviene aggiungendo alla previsione attuale secondo la quale l'attività in parola non può svolgersi in maniera contrastante con l'utilità sociale e tale da recare danno alla sicurezza, libertà e dignità umana, il riferimento alla salute e all'ambiente, i quali debbono anch'essi essere preservati nello svolgimento dell'iniziativa economica. Tali ulteriori limiti all'esercizio dell'attività economica si collocano, come appena rilevato, in funzione di rafforzamento dell'enunciazione introdotta nel corpo dell'art. 9 Cost. di cui si è detto, giacché è facile intuire che, se ci si fosse limitati ad una proclamazione più o meno enfatica del dovere della Repubblica di tutelare l'ambiente, quest'ultima avrebbe rischiato di risolversi in una mera petizione di principio.

Quanto poi alla seconda modifica della medesima norma costituzionale, si prevede la possibile destinazione e coordinamento dell'attività economica anche ai fini ambientali, in aggiunta a quanto già previsto con riguardo ai fini sociali; dunque la legge determinerà ora programmi e controlli opportuni anche a questo scopo.

Per comprendere meglio la portata di questa interpolazione del testo costituzionale è utile fare cenno alla giurisprudenza costituzionale in tema di iniziativa economica e del rapporto tra quest'ultima e l'ambiente¹⁰⁰.

Con la sentenza n. 127/1990 la Corte costituzionale aveva già individuato un limite all'attività di inquinamento, sostenendo che non potesse superare quello: «rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama.» Il giudice delle leggi quindi già riconosceva con questa sentenza una limitazione dell'autonomia

il quale pur facendo discendere cronologicamente la necessità di tutela ambientale costituzionale da questa risoluzione ONU, evidenzia come in effetti la legge costituzionale «[...] sia figlia del suo tempo vero del tempo in cui si parla tanto di cambiamenti climatici ed in particolare si fa convergere l'attenzione sul rapido *climate change* come diretta conseguenza dell'inquinamento ambientale». Si legge, sempre dai lavori preparatori della L. Cost. 1/2022, che: «L'80 per cento dei disastri naturali, che hanno già duramente colpito, e continuano a colpire, anche il nostro Paese, è legato ai cambiamenti climatici». (Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 634 di martedì 8 febbraio 2022).

¹⁰⁰ Servizio Studi, Dossier 7 febbraio 2022, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in www.parlamento.it, 12 ss.

economica privata che appunto non poteva compromettere la salubrità dell'ambiente in relazione alla salute umana¹⁰¹. Sempre la Corte costituzionale, successivamente, ha affermato il “valore” trasversale e costituzionalmente protetto dell'ambiente, rilevando come tale natura trovasse conferma «nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»¹⁰².

La Consulta si è altresì pronunciata a proposito della centralità dell'industria e dei relativi stabilimenti nell'interesse strategico dell'economia nazionale in seguito al noto Caso Ilva¹⁰³, a partire dalla sent. n. 85 del 2013, e poi con la sent. n. 182 del 2017, con la quale era stato sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale il D.L. n. 98/2016 convertito in L. n. 151 dello stesso anno, e respingendo le censure all'epoca mosse dal ricorrente.

Nello specifico, con la sentenza n. 85 cit., la Corte ha stabilito che «è infondata la q.l.c. dell'art. 1 d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, come conv., con modif., dall'art. 1, comma 1, l. 24 dicembre 2012, n. 231, sollevate, in riferimento agli art. 2, 3, 9, comma 2, 24, comma 1, 32, 41, comma 2, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 cost., dal giudice per le indagini preliminari del tribunale ordinario di Taranto». In pratica, la Corte ha osservato che la disposizione censurata non introduceva alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità degli autori di violazioni delle norme penali poste a presidio dell'ambiente e della salute, non configurandosi né come *abolitio criminis*, né come *lex mitior* e non incidendo, pertanto, sulle indagini in corso¹⁰⁴.

Con la sentenza n. 182 del 2017, i giudici della Consulta hanno, invece, stabilito che «in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1,

¹⁰¹ PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, cit., 24.

¹⁰² Corte Cost., 20/12/2002, n°536, in PILLONI M., *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, cit.

¹⁰³ Il caso ha riguardato alcuni stabilimenti dell'Ilva, operante nel settore siderurgico, che, a causa delle immissioni di diossina erano stati chiusi. Nello specifico, lo stabilimento di Genova venne chiuso nel 2005 per, poi, passare al sequestro di quello di Taranto nel 2012, cui seguì una lunga e complessa vicenda giudiziaria, tuttora pendente.

I sospetti di avvelenamento da diossina nel maggio 2017 portarono al processo c.d. “Ambiente svenduto” innanzi alla Corte d'Assise di Taranto ma, ancor prima, alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 marzo 2011, che condannò l'Italia per infrazione della legge comunitaria. Sul caso, v. CAMILLERI, *La Conferenza di Servizi 'ad Ilvam'* (nota a TAR Puglia-Lecce, n. 1022/2017), in *Riv. Ambiente e Sviluppo*, Ipsoa, 2018, 16.

¹⁰⁴ GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, cit., 90.

comma 1, lett. b), d.l. 9 giugno 2016, n. 98, conv., con modif., in l. 1 agosto 2016, n. 151, censurato per violazione degli artt. 3, 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui, nel disciplinare la procedura per la modifica o l'integrazione del "Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria", adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 1, d.l. 4 giugno 2013, n. 61, avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione interessata, è infondata l'eccezione di inammissibilità formulata sul rilievo per cui il ricorso si configurerebbe come un aggiramento dei limiti temporali di cui all'art. 127 Cost., poiché la lesione lamentata dalla Regione ricorrente si sarebbe generata a opera dell'art. 1, comma 8, d.l. 4 dicembre 2015, n. 191, conv., con modif. in l. 1° febbraio 2016, n. 13. L'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale e, comunque, la disposizione censurata — che presenta contenuti di novità rispetto alla disposizione modificata — ha l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione (sent. n. 231 del 2016)».

A distanza di qualche tempo la Corte costituzionale, con la sent. n. 58/2018 è tornata a pronunciarsi sulla necessità di bilanciare l'interesse all'iniziativa economica con quello alla salute e al lavoro; in tale ultimo intervento la Corte ha avuto modo di sottolineare l'impossibilità di precludere in via astratta e generale al legislatore il diritto di intervenire a salvaguardia della continuità produttiva in ambiti economici strategici, come nel caso di specie la siderurgia, massimamente al fine di preservare i livelli occupazionali¹⁰⁵.

¹⁰⁵ La sentenza ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria)". CAPITTA, *Decreto "salva Ilva" – Corte cost. n. 58 del 2018*, in <https://archiviopenale.it/decreto-salva-ilva—corte-cost-n-58-del-2018/contenuti/6791>, ricostruisce la vicenda e sinteticamente la decisione: "*Le disposizioni di cui all'art. 3, d.l. n. 92 del 2015, concernenti misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario, erano state applicate, come è noto, con riferimento all'attività negli impianti dello stabilimento ILVA S.p.a. (c.d. decreto "salva Ilva"): l'attività era proseguita con l'utilizzo dell'altoforno "Afo2", nonostante il sequestro preventivo dello stesso altoforno, disposto ai sensi dell'art. 321, co. 3-bis, c.p.p. nell'ambito del procedimento penale per la morte di un operaio avvenuta presso lo stabilimento di Taranto. Nella sentenza che qui si segnala per la sua importanza, la Consulta ha ritenuto fondata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, co. 1, 35, co. 1, 41, co. 2, e 112 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, d.l. n. 92 del 2015, sollevata dal Giudice*

Nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 3, D.L. n. 92/2015, che permette la prosecuzione dell'attività dell'Ilva di Taranto malgrado l'autorità giudiziaria avesse disposto il sequestro preventivo per reati in materia di sicurezza sul lavoro, la Corte aveva espressamente motivato la sua decisione stabilendo che occorreva pervenire ad un bilanciamento fra gli interessi coinvolti, ed è su questa premessa che essa aveva riconosciuto la legittimità del provvedimento governativo, purché venisse predisposto un piano da parte dell'operatore economico entro un breve termine breve.

In sostanza, la vicenda dell'Ilva riportava al centro la necessità di ricercare un punto di equilibrio fra valori costituzionalmente tutelati e, ad avviso della Consulta, questo punto di equilibrio non poteva essere rinvenuto nell'espansione illimitata di uno dei diritti, giacché questo avrebbe inevitabilmente comportato una

per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto. Sul solco della decisione n. 85 del 2013, il Giudice delle leggi ha ritenuto che non sia astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ha precisato che ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro. Ebbene, secondo la Corte, nel caso in giudizio, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita". Con altra sentenza, n. 52/2018, la Corte ha stabilito che «sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 l. reg. Campania 11 agosto 2005, n. 15 e dell'art. 19 l. reg. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, nella formulazione anteriore alla modifica introdotta dall'art. 5 l. reg. Campania 18 gennaio 2016, n. 1, censurati per violazione degli artt. 3,23,41,117 e 119 Cost., nella parte in cui rispettivamente stabiliscono che il titolare di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava di cui alla l. reg. Campania 13 dicembre 1985, n. 54 è tenuto a versare alla regione Campania, in un'unica soluzione, entro il 31 dicembre di ogni anno, un contributo annuo di euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto e al pagamento alla regione Campania di un contributo ambientale. Poiché la natura tributaria dei contributi costituisce il presupposto dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale, gravava sul rimettente l'onere di indicare, almeno in sintesi, le ragioni a conforto della sussistenza degli indefettibili requisiti necessari per detta configurazione (e cioè che la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese) allo scopo di consentire una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione e anche allo scopo di stabilire la pertinenza dei parametri costituzionali evocati. L'ordinanza di rimessione non ha svolto invece nessun argomento a conforto di tale premessa; né il relativo onere motivazionale può ritenersi adempiuto mediante il mero, generico, riferimento alla sentenza del giudice di appello, in quanto effettuato senza dare conto in alcun modo delle ragioni in questa addotte a conforto della natura tributaria dei prelievi (sentt. nn. 11, 78, 220 del 2015, 245, 269 del 2016, 45, 122, 236, 269 del 2017)».

subalternità degli altri; si rendeva quindi necessaria l'elaborazione di una tutela unitaria, sistematica e non frammentaria di tutti gli interessi in gioco.

Non meno eloquente, in tema di bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti, risulta la di poco precedente sent. n. 267/2016 concernente gli impianti eolici: in merito alla questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17, la Corte aveva osservato che la disciplina dello sfruttamento dell'energia eolica si caratterizzasse proprio per una parcellizzazione della valutazione degli interessi coinvolti, con inevitabili effetti negativi sull'effettività della tutela ambientale; ciò aveva condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 117, comma 2, lett. s) e 41 Cost.

Venendo infine all'ultima modifica, l'art. 3 della L. cost. n. 1/2022 sancisce che, in conformità a quanto previsto dal novellato art. 9 Cost. sulla riserva di legge statale circa l'individuazione di modalità e forme per la tutela degli animali, la previsione in esame debba essere attuata, rispetto alle Regioni a statuto speciale e alla Province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto delle competenze legislative statutariamente riconosciute a queste ultime.

Per concludere questa brevissima disamina della recente riforma costituzionale, pare di interesse osservare come essa si collochi in un quadro europeo nel quale, oltre alle disposizioni di diritto primario e secondario dell'Unione¹⁰⁶, si inseriscono altresì quelle delle Carte fondamentali di una serie di altri Stati del Vecchio continente, in un'ottica evidentemente condivisa di rivalutazione in chiave nuova del valore ambientale (cfr. art. 23 Cost. Belgio; 15, 55 Cost. Bulgaria; 3, 50, 52, 70 Cost. Croazia; 34, 53 Cost. Estonia; 20 Cost. Finlandia; Preambolo Cost. Francia; 20a *Grundgesetz*; 24 Cost. Grecia; 115 Cost. Lettonia; 53 e 54 Cost. Lituania; 11-*bis* Cost. Lussemburgo; 9 Cost. Malta; 21 Cost. Paesi Bassi; 5, 31, 68, 74, 86 Cost. Polonia; 9, 52, 64, 66, 90 Cost. Portogallo; 35 Cost. Romania; 20, 23, 44, 45 Cost. Slovacchia; 5, 67, 72, 73 Cost. Slovenia; 45 Cost. Spagna; 2, 15 Cost. Svezia; 20 e 21 Cost. Ungheria)¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Cfr. artt. 37 della Carta di Nizza; 191 TFUE.

¹⁰⁷ *Ibidem*, 23 ss.

Anche il diritto penale è apparso uno strumento fondamentale per realizzare una protezione più efficace dell'ambiente nella prospettiva di forte sostegno per la lotta al cambiamento climatico¹⁰⁸.

È per tale motivo che alcuni ordinamenti si stanno rimettendo in moto, rivedendo le proprie legislazioni penali in materia.

Dal Parlamento e dal Consiglio europeo, peraltro, è arrivata in data 15.12.2021 una proposta di direttiva per la migliore protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, volta a sostituire la precedente direttiva in materia (2008/99/CE), ritenuta inefficace dalla Commissione dell'Unione europea.

Le modifiche recentemente apportate al testo costituzionale avranno certamente delle implicazioni sotto il profilo penalistico e la dottrina e la giurisprudenza più attente già si interrogano su quali possano essere¹⁰⁹. È stato così rilevato che i novelli artt. 9 e 41 Cost. introducono a carico del legislatore un vincolo alla sua libertà d'azione, soprattutto per quel che riguarda la disciplina dell'iniziativa economica e, in tal senso, anche la condotta dei soggetti privati potrebbe risultarne condizionata. Il diritto dell'ambiente assume, con la riforma, una propria oggettività giuridica, rilevando come “bene autonomo costituzionalmente tutelato” al pari per la tutela degli animali, della biodiversità e degli interessi delle prossime generazioni¹¹⁰.

Il riferimento poi all'interesse – anche – delle future generazioni rappresenterebbe un elemento tale da poter condizionare il legislatore nella conformazione dei reati di pericolo, come gli illeciti di rischio, dovendosi infatti tener conto di una prospettiva temporale più ampia, forse addirittura indefinibile *a priori*, se non sulla base di indici e di criteri scientifici sufficientemente attendibili, i quali costituirebbero un elemento orientativo prezioso anche per il giudice: è quindi anche alla luce di questo ulteriore riferimento che occorrerebbe valutare le fattispecie introdotte con la riforma del 2015. Per converso, nulla apparirebbe

¹⁰⁸ POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecicidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit. 64.

¹⁰⁹ Sulla L. costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», v. AGOSTINI, *Ambiente, territorio, città*, Rimini, 2022, 116.

¹¹⁰ CARLESIMO, *Cosa cambia ora che la tutela dell'ambiente è stata inserita nella Costituzione?*, Novembre 2022 in: <https://www.diritto.it/>

mutato, sempre in base a tale interpretazione, rispetto alla valutazione e considerazione degli elementi del reato, i quali richiedono indicazioni normative puntuali e ben delimitate onde preservare le esigenze garantistiche che debbono assistere il sistema penale complessivo; in tal senso, occorrerebbe un ulteriore intervento del legislatore ordinario di attuazione e precisazione del dettato costituzionale novellato¹¹¹.

E qui si pone il rischio maggiore di iniziative creative da parte della giurisprudenza, la quale potrebbe – nell’esercizio di una funzione suppletiva rispetto al ritardo legislativo – tentare di colmare eventuali lacune normative con soluzioni non necessariamente soddisfacenti in punto di garanzie. In altri termini, si potrebbe profilare il pericolo di un’applicazione giurisprudenziale della normativa vigente in una chiave eccessivamente spostata in favore del perseguimento di un nuovo principio costituzionale e di obiettivi che, di là dalla meritevolezza, non dovrebbero poter risultare “tirannici” rispetto ai più risalenti valori e principi di carattere individualistico che la Carta fondamentale sancisce¹¹².

Ovviamente, è presto per poter formulare un giudizio rispetto all’effettiva portata delle nuove istanze di cui la riforma costituzionale del 2022 si è fatta latrice, ma è nondimeno lecito interrogarsi sulle forme e sulle modalità con le quali la giurisprudenza, in sede di applicazione del dettato normativo, opererà il contemperamento fra le esigenze contrapposte di cui si è avuto modo di discorrere già a proposito degli indirizzi della Corte costituzionale. Il rischio di una esasperazione della contrapposizione fra valori a tutela dell’individuo e principi di carattere più spiccatamente collettivo apre dunque la strada ad una serie di interrogativi la cui soluzione pare ancora prematura¹¹³.

Conclusivamente, alla luce del percorso che si è cercato, pur sommariamente, di illustrare nel corso del presente Capitolo, pare necessario attendere ulteriori sviluppi prima di formulare una valutazione complessiva dell’assetto vigente della tutela penale dell’ambiente, e ciò, in ultima istanza, anche a causa delle difficoltà che, sotto diversi profili, la tematica ambientale pone

¹¹¹ RUGA RIVA, *L’ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in www.sistemapenale.it, 16 febbraio 2023, 12 ss.

¹¹² *Ibidem*, 12 ss.

¹¹³ CARLESIMO, *Cosa cambia ora che la tutela dell’ambiente è stata inserita nella Costituzione?* cit., 1.

all'attenzione degli operatori e degli interpreti, difficoltà fra le quali si annida altresì la capacità di sovvertire criteri consolidati di valutazione delle norme e di individuazione dei rapporti fra queste, il legislatore e le Corti¹¹⁴. Tutto ciò impone particolare cautela anche e, forse, soprattutto nella valutazione compiuta nell'ottica del diritto penale, del quale si è già avuto occasione di sottolineare in più punti la tradizionale frammentarietà e la conseguente difficoltà di inquadramento in un contesto organico: si osserverà in prosieguo di trattazione che talune delle difficoltà non sono state totalmente superate dopo la riforma del 2015 e, in tale sede, è legittimo domandarsi se e in quale misura l'ultimo intervento di riforma costituzionale possa contribuire in senso positivo o negativo a dirimere i quesiti e a fornire una visione maggiormente chiara della panoramica complessiva.

¹¹⁴ ROSSI, *L'ambiente e il diritto*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, n.0/2010, 8 ss.

CAPITOLO II

GLI ECO DELITTI TRA CODICE PENALE E LEGISLAZIONE SPECIALE: FATTISPECIE, PRASSI E QUESTIONI INTERPRETATIVE

1. Gli eco-delitti. Panoramica generale

Come illustrato nelle pagine precedenti, prima dell'introduzione della l. n. 68/2015¹¹⁵, la tutela ambientale risultava essere poco strutturata, per cui la riforma ha provveduto a determinare un cambiamento che ha conseguito una trasformazione radicale dell'architettura normativa, al fine di (tentare di) assicurare una idonea protezione agli interessi compromessi dai reati ambientali fronteggiando i danni prodotti dai reati ambientali quali, esemplificativamente, «pregiudizi all'ambiente in senso stretto, in termini di distruzione di ecosistemi o habitat o perdita di specie animali protette; danni di tipo sociale, nella forma di gravi pregiudizi alla salute collettiva, pure nella forma di nocuenti alla sicurezza alimentare; impatti negativi per l'economia, per la perdita sia di ricavi connessi alle attività d'affari lecite sia di entrate fiscali»¹¹⁶.

La riforma ha consentito al diritto penale ambientale di poter agire su più fronti, *in primis*, introducendo nel codice penale un titolo riguardante tali delitti avente natura autonoma e prevedendo, poi, l'incriminazione di danno e di pericolo concreto¹¹⁷.

¹¹⁵ La legge n. 68/2015 («Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente», in *Gazz. uff.* n. 122 del 28 maggio 2015, entrata in vigore il 29 maggio 2015), è composta da tre articoli. L'art. 1 contiene le disposizioni che inseriscono nel codice penale il titolo VI-*bis*.

¹¹⁶ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, 4/2019, 176 ss.

¹¹⁷ Il reato di danno viene individuato in quella fattispecie criminosa da cui deriva un danno effettivo, concreto, che consiste in una reale lesione di un bene giuridico tutelato dall'ordinamento (pensiamo al delitto di omicidio). Tale reato richiede quindi l'accertamento del nesso di causalità tra la condotta tenuta e l'evento lesivo che si è verificato in ragione di quella condotta.

Il reato di pericolo, invece, si caratterizza per il fatto che l'offesa al bene giuridico è rappresentata dalla probabilità del danno. Non sussiste quindi un danno effettivo ma una situazione di rischio (si pensi ai delitti contro l'incolumità pubblica). I reati di pericolo, poi, si distinguono in reati di pericolo astratto e reati di pericolo concreto. Nei primi è sufficiente che il soggetto agente abbia semplicemente posto in essere la condotta tipizzata dalla norma e non occorrerà valutare la sussistenza dell'effettivo pericolo. Nei secondi, invece, cui appartengono alcuni dei reati introdotti dalla novella sugli eco-delitti, occorre accertare la concreta pericolosità della condotta al fine di verificare se possa essere considerata idonea a ledere il bene giuridico protetto dalla norma di riferimento.

Altre novità hanno riguardato l'estensione dell'area applicativa di misure riparatorie e ripristinatorie nonché la modifica del regime di punibilità delle contravvenzioni ambientali. In un'ottica di analisi generale occorre anche evidenziare come la scelta di collocare i più gravi reati ambientali nel codice penale abbia assegnato al bene giuridico ambiente una nuova qualificazione contribuendo, in tal modo, a stigmatizzare in chiave general-preventiva i comportamenti puniti¹¹⁸.

La nuova prospettiva degli eco-delitti è rinvenibile con chiarezza nel modello punitivo totalizzante che arriva ad incriminare ogni forma di offesa ambientale, nonché nei livelli edittali di pena previsti dal legislatore del 2015 che collocano le nuove incriminazioni nel novero dei reati più gravi. Tecnicamente, è stata anche predisposta un'aggravante soggettiva ad effetto speciale che tipizza il nuovo «dolo specifico ambientale»¹¹⁹. Inoltre, il legislatore della riforma si è preoccupato di individuare le attività criminali idonee a commettere delitti ambientali tramite la gestione o il controllo di specifiche funzioni¹²⁰. L'introduzione del delitto di impedimento del controllo (previsto dall'art. 452-*septies*), in cui l'offesa incide in modo diretto sulle funzioni amministrative di governo dell'ambiente, dimostra il decisivo rilievo attribuito alla necessità di consentire e, appunto, non ostacolare il normale svolgimento dei controlli in materia ambientale.

Non meno importante è la novità che l'intervento del 2015 ha introdotto sul fronte dell'arricchimento e della diversificazione degli strumenti messi a disposizione del giudice *lato sensu* sanzionatori o para-sanzionatori, si pensi, ad esempio, all'obbligo di ripristino dello *status quo ante* per tutti i delitti ambientali,

¹¹⁸ TELESKA, *Osservazioni sulla l. N. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, 5 ss.: «Ad uno sguardo d'insieme la recente legge può essere sintetizzata nei seguenti punti: a) un ristretto numero di nuovi delitti collocati nel codice penale (inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, successivamente sono state aggiunte (dal d.d.l. n.1345B) le fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale e omessa bonifica); b) aggravante eco-mafiosa; c) aggravante ambientale; d) riduzione di pena in caso di ravvedimento operoso o pentimento; e) obbligatorietà della confisca; f) ripristino dello stato dei luoghi; g) giustizia riparativa; h) coordinamento delle indagini i) raddoppio dei termini di prescrizione; e, aspetto di particolare importanza l) previsione di un macchinoso procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni previste nel T.U.A, collegato all'adempimento, da parte del responsabile della violazione, di una serie di prescrizioni, nonché al pagamento di una somma di denaro».

¹¹⁹ Mirante cioè alla commissione «esclusiva» o «concorrente» di taluno dei reati *ambientali* di cui al titolo VI-*bis* del codice penale.

¹²⁰ Art. 452-*octies*, co. 2.

nonché alla causa di estinzione “speciale” del reato contravvenzionale collegata all’adempimento delle prescrizioni imposte dall’Autorità di vigilanza in fase di esercizio di attività di accertamento delle eventuali contravvenzioni¹²¹.

Nell’elencazione delle novità non va dimenticata quella che concerne il requisito relativo all’illiceità della condotta collegato ad una clausola di abusività. In altri termini, il legislatore ha stabilito che sia necessario che l’offesa sia pervenuta da fatti realizzati in maniera abusiva. La portata di tale novità va inquadrata anche alla luce della sua formulazione, al di là del testo approvato alla Camera che richiama una generica «violazione di disposizioni legislative e regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell’ambiente e la cui inosservanza costituisca di per sé illecito amministrativo o penale»¹²². Modificando il tenore letterale è stata consentita infatti l’estensione dell’incriminazione anche a quelle condotte la cui abusività non sia unicamente collegata all’inosservanza della normativa legislativa o regolamentare posta a tutela dell’ambiente quanto, anche, delle disposizioni o provvedimenti posti a tutela di interessi differenti da quelli ambientali¹²³ (per es. il paesaggio, o la salute etc.).

Il presupposto richiesto è la idoneità della condotta a cagionare un danno all’ambiente. In merito all’offesa, la novella prevede l’incriminazione di condotte suscettibili di «compromissione» o di un «deterioramento significativi e misurabili» 1) di acque, aria o di porzioni estese e significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. L’evento lesivo, dunque, non è riferibile ad una mera «compromissione o deterioramento rilevante» come previsto nel progetto iniziale ma deve trattarsi di danno significativo e misurabile.

E proprio la «misurabilità» dell’alterazione a costituire una delle novità più interessanti (non scevra da critiche, come avrà modo di analizzarsi nei paragrafi che seguono), circoscrivendo l’offesa alle sole lesioni che siano accertabili concretamente. La misurabilità impone una comparazione a posteriori tra lo stato

¹²¹ Che prevede il pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione.

¹²² Tra i critici di tale formulazione, v. VERGINE, *La strada dell’inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del DDL 1345/2014 sui delitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 456 ss.

¹²³ In tal modo si accolgono le caratteristiche della gestione amministrativa dell’ambiente, che è intrecciata con la gestione di altri interessi.

dell'ambiente prima che l'azione producesse i suoi effetti e quello che risulta successivamente. La possibilità di misurare la compromissione o il deterioramento comporta anche il ricorso ai «limiti soglia» che, come si analizzerà con maggiore completezza durante l'esame dei singoli reati, costituiscono i parametri utilizzati dal giudice e dai periti per stimare il livello di contaminazione di un ecosistema, andando a fissare una soglia di tolleranza basata sulla specificità del contesto di riferimento¹²⁴. Pertanto, mentre da un lato non sarà solitamente (ma la valutazione è da farsi caso per caso) un singolo episodio in cui si dovesse verificare un superamento dei valori soglia a rendere l'evento lesivo «significativo», dall'altro ad aiutare nell'attività valutativa della lesione interviene la circostanza per cui la dimensione offensiva dell'evento viene legata a danni che non ineriscono all'ecosistema nel suo complesso, ma ad un singolo microecosistema che appartiene allo spazio di intervento della condotta punita¹²⁵.

In sintesi, non vi è dubbio che la riforma degli eco-delitti abbia determinato un cambiamento nel diritto penale ambientale andando ad agire in più direzioni: ha introdotto un autonomo titolo di reati relativo ai delitti ambientali nel codice penale; ha apportato modifiche al regime di punibilità delle contravvenzioni ambientali; ha elaborato fattispecie di danno e di pericolo concreto; ha previsto misure riparatorie e ripristinatorie¹²⁶.

1.1. Il collegamento con la Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE

La l. n. 68 del 2015 ha completato il recepimento della Direttiva UE 2008/99 (avviato con il decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 121) dando attuazione alla serie di misure destinate a realizzare gli scopi ambientali perseguiti a livello europeo.

La direttiva in oggetto ha sancito la centralità della protezione ambientale, ponendola tra gli obiettivi comunitari, rivelando una forte preoccupazione per

¹²⁴ MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, 5. L'Autore esclude che la misurabilità della lesione ambientale possa essere compatibile con l'obbligo di provare l'avvenuto superamento dei valori soglia da parte dell'accusa.

¹²⁵ BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 21 luglio 2015, 6.

¹²⁶ VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del DDL 1345/2014 sui delitti ambientali*, cit., 464.

l'aumento dei reati ambientali e delle conseguenze, anche transfrontaliere, assunte degli stessi. È proprio grazie a tale direttiva, che ha posto le premesse per la tutela dei «beni diffusi» (in quanto reati senza vittima), qual è tipicamente l'ambiente, che si è giunti alla tutela penale dell'ambiente.

Già nei considerando è possibile rinvenire l'attenzione del legislatore europeo verso la riprovevolezza sociale delle lesioni apportate all'ambiente, essendo a tal fine sufficiente osservare l'incisività delle sanzioni finalizzate a contenere fenomeni gravi quali quelli di aggressione alle matrici ambientali. La strada indicata dal legislatore europeo, quindi, è stata quella del rafforzamento e della armonizzazione delle discipline criminali nazionali secondo un modello che esalti la funzione dell'evento di danno ambientale o almeno di pericolo concreto¹²⁷.

In particolare, nel sesto considerando della direttiva viene chiarito che il titolo soggettivo di rimprovero deve essere tanto quello del dolo, quanto della colpa¹²⁸. Tutti i reati, si chiarisce, devono avere il requisito della «illiceità», e quindi essere commessi in violazione di disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o di decisioni della Comunità, degli Stati membri o di un'autorità competente, con lo scopo di proteggere l'ambiente. In tal senso, si è voluto istituire uno *standard* comunitario minimo inerente agli elementi costitutivi dei reati più gravi contro l'ambiente, indicando, ed è questo uno dei passaggi decisivi della Direttiva, nella responsabilizzazione degli enti (per i reati ambientali commessi nel loro interesse o vantaggio), l'altro decisivo strumento di controllo delle devianze di settore. Il legislatore italiano, che nella legge delega del 2000 aveva già incluso i reati contro l'ambiente, per poi tuttavia non inserirli nel testo del d.lgs. n. 231/2001, era stato in questo modo avvertito dell'esigenza di intervenire sul tema in maniera strutturata.

¹²⁷ PIANTAMURA, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 911; SATTA, *Gli obblighi comunitari di tutela penale ambientale alla luce della Direttiva 2008/99/CE e del Trattato di Lisbona*, in *Riv. pen.*, II, 2010, 1222.

¹²⁸La colpa è “grave” se la violazione dell’obbligo di diligenza appare grossolana, priva, comunque, dell’osservanza delle regole di diligenza, prudenza e perizia che il caso concreto avrebbe richiesto. I codici rimandano alla colpa grave facendo riferimento ad alcune fattispecie, quali: la responsabilità del proprietario del suolo che abbia fatto costruzioni, piantagioni od opere con materiali altrui (art. 935 del c.c.); la responsabilità del prestatore d’opera intellettuale (art. 2236 del c.c.); la responsabilità per lite temeraria (art. 96 del c.p.c.). Cfr. CATERINI, *L’ambiente “penalizzato: storia e prospettive dell’antagonismo tra esigenze preventive e reale offensività*, in AQUILINA-IAQUINTA (a cura di), *Il sistema ambiente, tra etica, diritto ed economia*, Padova, 2013.

I contenuti della Direttiva, infatti, hanno inciso sugli elementi costitutivi dei nuovi reati, spingendosi anche a precisare il criterio soggettivo di imputazione: il dolo, ma anche la «grave negligenza»¹²⁹. Nello specifico, si richiede, esplicitamente, che se le condotte (di scarico, emissione o immissione nell'aria, nel suolo o nelle acque, etc.) siano state in grado di produrre un evento (quale il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora) allora dovranno essere disciplinati come reati¹³⁰.

Quanto alle sanzioni da applicarsi, se ne richiede la natura penale (sebbene il legislatore comunitario non sia entrato nel dettaglio della tipologia o dei limiti edittali), l'efficacia repressiva, la proporzionalità e l'idoneità dissuasiva nei confronti sia delle persone fisiche sia delle persone giuridiche¹³¹. Le indicazioni unionali, in sostanza, hanno riguardato l'introduzione di «delitti di evento» o di «pericolo concreto» e non certo di contravvenzioni formali per inosservanza di obblighi amministrativi, imponendo l'integrazione penale in tal senso, non c'è dubbio che la Direttiva europea abbia contribuito, in maniera determinante, alla definizione di un modello condiviso di tutela dell'ambiente attraverso il ricorso al diritto penale, che scalza, o per lo meno marginalizza, diverse tradizioni nazionali, come la nostra, che invece, prima della L. n. 68 del 2015, aveva costruito nel tempo un modello diverso: quello basato sulla contravvenzione posta a tutela del regime amministrativo di protezione ambientale. Ma ciò che più colpisce l'osservatore è che la direttiva 2008/99 ha imposto ai legislatori nazionali di proteggere penalmente l'ambiente. Su tale aspetto è stato osservato che «a parte l'incidenza di regolamenti e direttive dettagliate...», anche l'apporto delle direttive, per quanto bisognoso di una legge interna, non salvaguarda il senso della riserva di legge nazionale, in quanto «il nostro sistema penale finisce comunque per esserne profondamente condizionato, sino al punto da apparire, almeno per taluni importanti settori,

¹²⁹ L'*incipit* dell'art. 3 Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE è, infatti, il seguente: «Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quantomeno per grave negligenza costituiscano reati [...]».

¹³⁰ In merito al danno reversibile si rimanda a: MELZI D'ERIL-ROTA, *Inquinamento ambientale, anche il danno reversibile è reato*, in *Il Sole 24 ore*, 23 novembre 2016.

¹³¹ L'art. 5 prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci proporzionate e dissuasive mentre l'art. 6 regola le sanzioni delle persone giuridiche.

sostanzialmente etero guidato»¹³². Molta perplessità ha accompagnato anche la legittimità dell'imposizione di tali obblighi¹³³. Sebbene l'Unione Europea non goda, secondo i Trattati fondamentali, di una competenza legislativa diretta in materia penale, è comunque possibile influire sulla legislazione penale ad esempio tramite i rapporti generali fra diritto dell'Unione e diritto nazionale, che vedono la prevalenza del primo rispetto al secondo, oppure invocando le possibilità di intervento in capo al legislatore europeo previste da alcune norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹³⁴.

La tutela penale dell'ambiente, sancita chiaramente dalla direttiva, si basa, innanzitutto, sull'illecito, inteso, secondo il modello della «antigiuridicità speciale», come ciò che viola rispettivamente: gli atti legislativi adottati ai sensi del Trattato CE¹³⁵; nonché, in relazione ad attività previste dal Trattato Euratom, gli atti legislativi adottati ai sensi del relativo Trattato¹³⁶, o anche un atto legislativo, un regolamento amministrativo di uno Stato membro o una decisione adottata da una sua autorità competente, che dia attuazione alla legislazione comunitaria¹³⁷.

La direttiva in oggetto ha anche fornito definizioni inerenti ad alcuni aspetti ambientali, come la nozione di «specie animale o vegetale selvatica protetta», ai fini dell'art. 3, lettera f) [che prevede il fatto della uccisione, distruzione, possesso o prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette], con riferimento a quelle che compaiono nell'allegato IV della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e

¹³² ROMANO, *Complessità delle fonti e sistema penale. Leggi regionali, ordinamento comunitario, Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, II, 548. Ciò, in realtà, non riguarda unicamente quei settori a vocazione «comunitaria» (ambiente, sicurezza del lavoro e, più in generale, i reati economici a tutela dei mercati e della concorrenza), ma anche quelli della corruzione, della criminalità organizzata, come anche del terrorismo, del traffico d'armi, degli stupefacenti, della tratta di esseri umani, della pornografia.

¹³³ ROMANO, *Complessità delle fonti e sistema penale. Leggi regionali, ordinamento comunitario, Corte costituzionale*, cit., 550. L'Autore ritiene che pure è stato osservato che «l'erosione della sostanza della stretta legalità potrebbe anche avvenire, a conti fatti, a saldo positivo per un ordinamento, come è il nostro, dotato di istituzioni non particolarmente robuste».

¹³⁴ Inoltre, è data la possibilità al Parlamento Europeo e al Consiglio di emanare direttive, secondo la procedura legislativa ordinaria, volte a stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni».

¹³⁵ Si tratta di atti elencati all'allegato A della Direttiva medesima.

¹³⁶ Elencati all'allegato B della direttiva.

¹³⁷ Direttiva 2008/99/CE, art. 2, lett. a).

semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche [e nell'allegato I della Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, c.d. Direttiva «Uccelli»]. E ai fini dell'art. 3, lettera g) [che prevede il fatto del commercio illecito di esemplari vegetali o animali protetti], quelle figuranti nell'allegato A o nell'allegato B del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

Un'altra definizione fornita e suscettibile di vincolare il legislatore nazionale riguarda quella di «*habitat* all'interno di un sito protetto»¹³⁸, per il quale deve intendersi «qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'art. 4, paragrafi 1 o 2, della Direttiva «Uccelli» o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della Direttiva «Habitat»¹³⁹.

Anche la definizione di «persona giuridica» data ai fini dell'estensione della responsabilità per i reati contemplati dalla Direttiva è stata qualificante, venendo intesa come «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»¹⁴⁰.

In merito alle singole fattispecie che la direttiva indica come fatti che gli Stati membri avrebbero dovuto incriminare (vincolando i legislatori) occorre riferirsi all'art. 3 della Direttiva che, nel dettaglio indica¹⁴¹:

«Lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque 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;

¹³⁸ Ai fini dell'individuazione del fatto di deterioramento di *habitat* (v. art. 4, lett. h).

¹³⁹ Direttiva 2008/99/CE, art. 2, lett. c).

¹⁴⁰ Direttiva 2008/99/CE, art. 2, lett. d).

¹⁴¹ Direttiva 2008/99/CE, art. 3. Per approfondimenti, v. ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e diritto penale*, Milano, 2018, 408.

La raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa 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;

La spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'art. 2, paragrafo 335, del Regolamento (CE) n. 1013/2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connessi.

L'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, 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;

La produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose 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;

L'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguarda una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie¹⁴²;

Il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie¹⁴³;

¹⁴² Tra l'altro viene vietata l'esposizione al pubblico per scopi commerciali di determinate specie (all. A), salvo deroga specifica accordata per fini didattici, di ricerca o di allevamento.

¹⁴³ La l. n. 234/2021 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) ha previsto il divieto di allevamento, riproduzione in cattività,

Qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;

La produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono».

Non manca, nella direttiva in oggetto, l'indicazione che chiarisce la necessità di punire anche il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente le attività appena elencate¹⁴⁴.

Oltre all'elencazione tassativa degli illeciti, una caratteristica della Direttiva 2008/99/CE risiede nel fatto che le fattispecie descritte prevedono due requisiti: uno di «illiceità speciale», prevedendo che il fatto sanzionato venga realizzato in violazione della normativa comunitaria o della legislazione e dei provvedimenti amministrativi adottati dagli Stati membri per attuare la normativa europea, e uno inerente alla «portata offensiva» del medesimo, prevedendo condotte produttive di un evento di danno o quanto meno di pericolo, consistenti nel decesso o nelle lesioni gravi alle persone, ovvero in danni rilevanti alla qualità delle componenti essenziali dell'ambiente¹⁴⁵. Si tratta di ipotesi che prevedono due eccezioni: le fattispecie in materia di uccisione, distruzione o commercio di specie animali o vegetali selvatiche protette, «il cui disvalore offensivo è intrinseco all'atto punito»¹⁴⁶ e quella che sanziona la produzione, l'importazione, l'immissione sul mercato, o l'uso di sostanze che riducono l'ozono. Tutto ciò in linea con il modello penalistico puro, o misto, unitamente alla valorizzazione del principio di offensività e del diritto penale quale *extrema ratio*¹⁴⁷.

Quanto alle sanzioni applicabili per punire i fatti indicati dagli artt. 3 e 4, la Direttiva 2008/99/CE, come anticipato, richiede solo che esse siano «efficaci, proporzionate e dissuasive»¹⁴⁸.

cattura e uccisione di visoni, volpi, cani procioni, cincillà e di qualsiasi altra specie animale allo scopo di ricavarne pelliccia (commi 980 e 981 dell'art. 1).

¹⁴⁴ Direttiva 2008/99/CE, art. 2, lett. d).

¹⁴⁵ BUZZELLI, *La caccia dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione: spunti civilistici*, in BUZZELLI E PALAZZO (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pacini, Pisa, 2023, 212.

¹⁴⁶ SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2008, III, 863-902.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Direttiva 2008/99/CE, art. 5.

In ultimo, una delle più importanti novità introdotte dalla Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, riguarda la responsabilità aggiuntiva delle persone giuridiche avvantaggiate dal reato della persona fisica appartenente all'organizzazione, prevista all'art. 6, secondo un modulo noto alla nostra legge fondamentale in materia (il d.lgs. n. 231/2001) che distingue tra il fatto commesso dall'apice e dal sottoposto¹⁴⁹. Oltre alle tradizionali forme di condizionamento del diritto penale nazionale di tipo indiretto (in conseguenza del fatto che le norme penali non sono di per sé «stagne», potendo includere elementi normativi extra penali), con tale direttiva è stata conclamata una tutela penale¹⁵⁰.

A ciò si aggiunga un secondo, non meno trascurabile effetto, della matrice sovranazionale della disciplina penale che ha riguardato la compromissione anche del principio di tassatività: la necessità di adattarsi ad una vasta platea di ordinamenti ha costretto all'uso di clausole generali o, comunque, di terminologia atecnica. In merito a ciò basti pensare che la Direttiva 99/2008 introduce la «grave negligenza» (non definita nel nostro diritto nazionale) o riferisce di persona giuridica (invece che di enti: cfr. d.lgs. n. 231/2001)¹⁵¹.

Ciò premesso, il legislatore italiano ha recepito le indicazioni unionali trasponendole nelle misure adottate nella novella diretta alla tutela penale ambientale, basti riflettere sulle condotte di “dolosa messa in pericolo concreto” o di «danno della risorsa» sanzionate indipendentemente dal fatto che l'immissione integrasse un altro illecito di differente natura (oltre che penale, amministrativa statale o regionale).

In generale, la necessità di recepire la direttiva descritta ha imposto una profonda riforma, attuata con la L. n. 68 del 2015 che, in dottrina, è stata ritenuta piena di difetti di genericità e indeterminatezza sul piano della condotta punibile e

¹⁴⁹ MAINENTI in AA.VV., *La Responsabilità Penale delle Persone Giuridiche, I profili comparatistici*, Palermo, 2009, 123.

¹⁵⁰ *Ibidem*

¹⁵¹ Il valore storico e l'attualità del principio della riserva di legge nazionale nel quadro dell'integrazione tra ordinamento interno e comunitario andrebbero, infine, valutati anche secondo le prospettive aperte dal Trattato di Lisbona (sul funzionamento dell'Unione europea) che agli artt. 83 e 86 contiene l'embrione della armonizzazione continentale del diritto penale (insieme alla creazione di una Procura europea).

dell'evento proprio a causa delle indicazioni europee. Ciò ha avuto importanti ricadute sul principio di tassatività-determinatezza del sistema penale¹⁵².

2. La struttura degli eco-delitti. Differenze rispetto ai reati contravvenzionali in materia ambientale

Il modello di tutela fornito dall'ordinamento italiano, posto a presidio del bene ambiente, prevede sia l'applicazione di contravvenzioni che puniscono comportamenti meno gravi e che rimandano alla disciplina amministrativa, sia quella di delitti che, invece, fanno riferimento a condotte più gravi. Mentre le contravvenzioni riguardano il pericolo astratto ed hanno funzione preventiva, i delitti mirano ad una funzione repressiva e sono incentrati sul danno prodotto.

Nell'ambito della tutela ambientale l'approccio penalistico distingue le offese comuni suscettibili di esporre a pericolo le matrici della biosfera (aria, acqua, suolo e sottosuolo) dai danni più gravi, che sono quelli idonei ad attentare all'integrità degli ecosistemi, la cui pericolosità fa riferimento a offese idonee ad interferire con la sicurezza del pianeta e con la stessa sopravvivenza dell'uomo. L'architettura normativa deve essere letta alla luce dell'intento di evitare danni irreversibili all'ambiente, intervenendo su vari stadi di rischio, fondati su diversi gradi di gravità offensiva¹⁵³. Inoltre, si tiene conto della probabilità che detta lesione si realizzi. In tale ottica, il legislatore ha introdotto una tutela penale che si basa su una scala di incriminazione progressiva, il cui primo approccio, come si è detto, prevede le contravvenzioni di pericolo astratto per le offese meno gravi rivolte alle singole matrici ambientali, per poi introdurre i delitti che si basano su un pericolo di danno concreto cagionato con dolo, fino a giungere a prevedere le ipotesi di ecocidio per i danni più gravi, siano essi totali o parziali, che sono quelli idonei a distruggere un intero ecosistema e/o la sopravvivenza di porzioni di umanità.

In un'ottica schematica, la progressione di incriminazioni al bene ambiente può essere individuata come di seguito¹⁵⁴.

¹⁵²TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, cit., 20.

¹⁵³ ROSI, *Brevi note in tema di "dis-astro" ambientale*, in *Dir. pen. contemporaneo*, II, 2015, 11.

¹⁵⁴ POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, cit., 7

In primo luogo, si rinviene un'anticipazione della tutela allo stadio di pericolo astratto, incentrata su fattispecie contravvenzionali (in base ad un modello sanzionatorio c.d. puro). Il fine è la tutela di una componente ambientale specifica (aria, acqua, suolo, sottosuolo) e di un assetto delineato del territorio e del paesaggio.

Segue poi un'anticipazione allo stadio del pericolo concreto, basata su delitti dolosi e che si rivolge a condotte che mettono in pericolo concreto l'ambiente inteso in un'accezione più estesa della precedente, ricomprendente i vari ecosistemi e l'equilibrio su cui essi si basano, nonché la biodiversità, la flora e la fauna.

Segue una risposta penale individuata nei delitti gravi di pericolo concreto, che si concretizzano nelle condotte criminose in cui, oltre all'ambiente, sia stata esposta a pericolo anche l'incolumità pubblica. In tali casi, è previsto un aggravamento di pena, qualora le condotte criminose siano state suscettibili di realizzare anche un danno: morte o lesioni personali, ovvero lesione all'ambiente.

Infine, si arriva alla risposta penale alla catastrofe ambientale e umanitaria, su larga scala, realizzata tramite quella particolare tipologia di crimine contro l'umanità rappresentata dall'ecicidio, che è tale se l'impatto contiene i caratteri della «interspazialità» e della «intertemporalità». Nel primo caso si fa riferimento ai danni aventi ripercussioni transfrontaliere, nel secondo agli impatti transgenerazionali, che hanno conseguenze negative anche per le future generazioni¹⁵⁵.

3. Le singole fattispecie

La L. n. 68 del 2015, dunque, ha previsto fattispecie incriminatrici punitive della violazione della normativa sull'ambiente che è associata alla verifica di una situazione di danno effettivo o di pericolo concreto per il bene protetto.

Il sistema di tutela penale dell'ambiente è stato completato da nuovi delitti ambientali di evento, che accostano, agli illeciti di pericolo astratto già presenti, incriminazioni che sanzionano forme di offesa al bene più avanzate¹⁵⁶. In tal modo è stato possibile colmare la precedente lacuna normativa, uniformando l'ordinamento agli *standard* di protezione indicati dalla Direttiva 2008/99/CE.

¹⁵⁵ JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2009, 177.

¹⁵⁶ TELESKA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, cit., 23.

I delitti disciplinati dal nuovo Titolo VI-*bis* introdotto dalla l. n. 68/2015 («Dei delitti contro l'ambiente», articoli dal 452-*bis* al 452-*terdecies*) sono cinque: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica. Il legislatore ha poi aggiunto la fattispecie delle «attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti». Il d.lgs. n. 21/2018 ha infatti abrogato l'art. 260 T.U.A. riproponendone i contenuti nel nuovo art. art. 452-*quaterdecies* del codice penale.

Di seguito, le varie fattispecie regolate.

3.1. Inquinamento ambientale

La fattispecie di inquinamento ambientale fa riferimento al delitto di evento connotato dal duplice requisito strutturale della illiceità e della offensività concreta del comportamento¹⁵⁷.

L'art. 452-*bis* c.p. (inquinamento ambientale), introdotto dalla legge n. 68/2015, punisce con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque «abusivamente» cagiona una «compromissione» o un «deterioramento significativi e misurabili»: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna¹⁵⁸.

È prevista un'aggravante a effetto comune valida nel caso in cui l'inquinamento venga 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. È evidente che il paradigma normativo descrive un'ipotesi di reato comune (lo si rileva dal termine impiegato «chiunque») di evento e di danno («cagionato» dalla condotta del soggetto attivo). L'elemento soggettivo richiesto è dunque il dolo¹⁵⁹, anche eventuale, indirizzato a

¹⁵⁷ L'Art. 5, lett. i-*ter*) T.U.A. definisce l'inquinamento come: «l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi».

¹⁵⁸ Il reato è un cosiddetto delitto a forma libera, configurandosi sia nel caso di un comportamento attivo, sia in forma omissiva, quando tali condotte determinino una compromissione o un significativo e quantificabile deterioramento dell'ambiente: v. MANICCIA, *Crimini ambientali*, Milano, 2021, 46.

¹⁵⁹ È prevista anche l'ipotesi colposa all'art. 452-*quinqies* c.p.

causare la compromissione o il deterioramento significativi e misurabili delle matrici ambientali. Ulteriore elemento caratterizzante il dolo di questo delitto è la consapevolezza di agire in modo abusivo.

Tuttavia, nonostante la chiarezza terminologica, sono numerosi i problemi interpretativi che si sono sollevati e che si sollevano con riguardo alla individuazione concreta del delitto e all'applicazione della sanzione, ad esempio con riferimento all'espressione «abusivamente»¹⁶⁰, nonché all'*ubi consistam* dei concetti di «compromissione» e di «deterioramento» e quando questi possano dirsi «significativi e misurabili».

Di tali difficoltà interpretative è prova l'ampia elaborazione dottrina, con particolare riguardo alle nozioni di "abusività", di «compromissione», di «deterioramento», di «significatività» e di «misurabilità»¹⁶¹.

¹⁶⁰ Senza pretesa di esaustività, v. in argomento, AMENDOLA, *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dall'UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in www.lexambiente.it, 26/6/2015; AMENDOLA, *Reati contro l'ambiente: le novità in atto ed eventuali: chi inquina non paga?*, in www.lexambiente.it, 8/5/2015; RICCARDI, *L'inquinamento ambientale: quando il deficit di precisione "compromette" il fatto tipico*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2017, 105 ss.; RUGA RIVA, *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, in www.lexambiente.it, 23/6/2015; RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015, n. 68*, in www.lexambiente.it del 8/6/2015; SANTOLICI-VATTANI, *Il termine "abusivamente" nel nuovo delitto di "disastro ambientale": violazione di un principio generale o di una autorizzazione amministrativa specifica?*, in www.dirittoambiente.net, 1/6/2015; TELESCA, *Osservazioni sulla l. N. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, cit. 20 ss., ove si trova affermato: «Risaltano anche ad una lettura poco approfondita alcune inadeguatezze della disposizione che, verosimilmente, saranno fonte di problemi in sede applicativa; si prenda, ad esempio, l'uso dell'aggettivo 'significativo' – da intendere nel senso di 'considerevole', 'ha rilievo' 'importante', 'di notevole gravità' – che si presta a qualunque lettura data la sua naturale imprecisione. Né, tanto meno, qualche apporto reca l'uso dell'altro aggettivo 'misurabile'. Pertanto per aversi inquinamento ambientale il deterioramento, ad esempio, dev'essere "significativo e misurabile"; cosa voglia intendere il legislatore con tale formula – che sostituisce il lemma 'rilevante' che compariva nella proposta di legge n. 1345 – se non escludere inquinamenti di scarsa entità, non è dato sapere»; MOLINO, *Relazione n. III/04/2015 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, in www.penalecontemporaneo.it, 29/5/2015, 7 ss.

¹⁶¹ Numerose le critiche rivolte agli aggettivi utilizzati dal legislatore, anche con riferimento alla mancanza di specificità e alle valutazioni giudiziali e tecniche che la disposizione costringe ad effettuare per accertare la significatività della lesione. Oltre ai contributi indicati nella nota precedente, v. ad esempio, sul punto, ZAMBRINI: *Frana e inquinamento ambientale: due fattispecie per un solo fatto? Nota a Cass., Sez. I, sent. 14 novembre 2018 (dep. 5 agosto 2019), n. 35636, Pres. Iasillo, est. Vannucci*, in *Sistema penale*, 5/2020, 405 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 80; MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit., 10 ss.; DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio, Strumenti penali ed extrapenali di tutela, Itinerari di diritto penale*, 2018, 125 ss.; TROYER, *I nuovi reati ambientali "abusivi": quando la rinuncia alla Legalità penale diviene un illusorio instrumentum regni*, in *Criminalia*, 2015, 329 ss., ove si afferma che « (...) ogniquale volta si verificano, in conseguenza di una azione umana,

Quanto all'espressione «abusivamente», che compare anche nei delitti di disastro ambientale (452-*quater*) e di abbandono di materiale ad alta radioattività (452-*sexies*), essa ha destato forti dubbi, perché sembra legittimare forme di inquinamento (o di disastro ambientale) «non abusive», in particolare quelle poste in essere in esecuzione di attività autorizzate, e dunque, in modo non clandestino¹⁶².

Alcuni Autori, pur affermando (sulla base dei lavori parlamentari) che la nozione possa essere intesa come sforzo per scongiurare il rischio di circoscrivere il reato alle sole violazioni di leggi, regolamenti o provvedimenti amministrativi, hanno denunciato la superfluità della locuzione, costituente una clausola di anti giuridicità che ha la sola funzione di sottolineare l'ovvio, ossia il contenuto anti giuridico della fattispecie, finendo per conferire rilievo unicamente alle cause di giustificazione già previste dall'ordinamento¹⁶³.

Altra parte della dottrina, richiamando l'analoga nozione prevista dall'art. 260 d.lgs. n. 152/2006 ha, invece, escluso che la nozione di «abusività» significhi esclusivamente «clandestinità», per cui la locuzione sarebbe riferibile anche alla violazione di prescrizioni pur nell'ambito di attività autorizzata¹⁶⁴: in tal senso, si sostiene, la funzione dell'espressione «abusivamente» diviene quella di tracciare il limite del c.d. «rischio consentito», nella cui violazione consisterebbe

quella “compromissione o deterioramento significativi e misurabili” che costituiscono l'evento della fattispecie di inquinamento ambientale o un disastro ambientale, la condotta dell'agente potrebbe essere ritenuta “abusiva” secondo un'operazione interpretativa quasi meccanicistica: la condotta tenuta ha cagionato un “danno ambientale”; è per ciò solo abusiva e, alla luce delle conseguenze verificatesi, l'agente avrebbe dovuto astenersi dall'azione»; TELESCA, *Osservazioni sulla l. N. 68/2015 recante “disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente” ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, cit. 20 ss., che afferma che «la compromissione o il deterioramento riguardano ‘porzioni estese o significative’ del suolo o del sottosuolo, delle acque o dell'aria; al giudice spetta il gravoso compito di stabilire se un dato comportamento ha cagionato un danneggiamento significativo dell'aria o delle acque. Com'è facile intuire si tratta di procedere senza alcuna istruzione da parte del legislatore, con conseguenti rischi di interpretazioni e conseguenti applicazioni da ‘diritto del caso per caso».

¹⁶² Cfr. AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, EPC ed., 2016.

¹⁶³ In tal senso, BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit., 77, richiamando MARINUCCI E DOLCINI, *Manuale di Diritto penale*, Parte generale, 4a ed., Milano, 2012, 239.

¹⁶⁴ RUGA RIVA, *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, cit., 23 giugno 2015, secondo il quale quando il legislatore ha inteso punire lo svolgimento di attività senza la prescritta autorizzazione ha utilizzato formule riferite appunto alla mancanza del titolo abilitativo.

l'antigiuridicità della condotta¹⁶⁵. In questa chiave di lettura andrebbe respinta la critica di chi afferma che, con la locuzione in esame, risulterebbe svuotata di contenuto la previsione del delitto nella sua forma colposa; e ciò perché la clausola «abusivamente» non ha alcun rilievo sull'elemento soggettivo ma, come si è detto, sul limite costituito dal rischio consentito¹⁶⁶. La dottrina maggioritaria ha infine ritenuto non sussistente una identità tra i termini «clandestinamente» e «abusivamente»¹⁶⁷. D'altronde, sono numerosi gli interventi della Suprema Corte, nei quali si è operato anche un sindacato su titoli autorizzatori amministrativi caratterizzati da illegittimità sostanziale più o meno manifesta, con la conseguenza che il rilascio di tali provvedimenti, teso a conferire una parvenza di legittimità a comportamenti di spregiudicata aggressione al territorio, non ha consentito a questi ultimi di andare esenti da censure in sede penale¹⁶⁸.

Come anticipato, anche le nozioni di «compromissione» e di «deterioramento», nelle quali si sostanzia l'evento di danno che caratterizza il reato in esame sono state oggetto di dibattito. Sebbene la nozione di «compromissione» avesse fatto inizialmente pensare a un deterioramento irrimediabile, facendo leva più che altro sul significato letterale del termine¹⁶⁹, è stato rilevato che, quando l'art. 452-*bis* si riferisce alle nozioni di «deterioramento» o di «compromissione» non può riferirsi alla necessità che si produca, a carico dell'ambiente, un evento di danno caratterizzato da irreversibilità o irrimediabilità. Quando, in altre occasioni, il legislatore ha inteso richiedere il verificarsi di detta condizione¹⁷⁰, lo ha fatto espressamente, ricorrendo alla locuzione «alterazione irreversibile», potendosi

¹⁶⁵ FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè, 2015, 85-87; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2/2015, secondo il quale la clausola «abusivamente» ha «la funzione di restringere il campo delle incriminazioni ai comportamenti cagionativi di lesioni concrete all'ambiente che costituiscono il naturale sviluppo del pericolo creato dall'inosservanza delle cautele prescritte in sede amministrativa e sanzionate in maniera autonoma da altre norme incriminatrici».

¹⁶⁶ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 6, nota 5.

¹⁶⁷ RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015, n. 68*, in www.lexambiente.it del 8/6/2015 cit.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 85; RUGA RIVA, *I nuovi ecodelitti*. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68, Torino, 2015, 8.

¹⁶⁸ RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015, n. 68*, in www.lexambiente.it del 8/6/2015, cit.

¹⁶⁹ Rel. Massimario C. Cass., n. 3/2015.

¹⁷⁰ In specie con l'art. 452-*quater* c.p., relativo al reato di disastro ambientale.

perciò convenire con l'assunto secondo il quale le due nozioni stanno a significare un peggioramento della condizione ambientale a carattere non irreversibile¹⁷¹.

Ciò assodato, resta aperto il problema della distinzione fra le due nozioni in esame che sono tra loro descritte come alternative (con il risultato che l'evento del reato si configura allorquando si verifici, indistintamente, una delle due situazioni ivi descritte).

Nel tentativo di perimetrare la distinzione fra i due termini tutto sommato ritenuti equivalenti (in quanto entrambi sinonimi di «alterazione»)¹⁷², si è fatto ricorso all'inquadramento della «compromissione» come aspetto “dinamico” del funzionamento delle componenti ambientali interessate, e del «deterioramento» come aspetto “statico-strutturale” di dette componenti¹⁷³; oppure a una connotazione strutturale/funzionale della «compromissione» in termini assoluti, a fronte di una connotazione “relativa” del «deterioramento» come peggioramento

¹⁷¹ AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, cit., 317-318, che afferma infatti che il delitto d'inquinamento ambientale costituisce un *minus* rispetto a quello di disastro.

¹⁷² La Corte di cassazione ha precisato che la compromissione ed il deterioramento indicano fenomeni sostanzialmente «equivalenti negli effetti, in quanto si risolvono entrambi in una alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, caratterizzata, nel caso della compromissione, in una condizione di rischio o pericolo che potrebbe definirsi di “squilibrio funzionale”, perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema ed, in quello del deterioramento, come “squilibrio strutturale”, caratterizzato da un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi»: v. Cass. Pen., Sez. III – sentenza del 3.11.2016, n. 46710, con nota di RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione, Commento a Cass., Sez. III, sent. 21 settembre 2016 (dep. 3 novembre 2016), n. 46170, Pres. Amoroso, Est. Ramacci, Imp. Simonelli*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016. La sentenza n. 46719/2016 ha individuato prima fra tutte i criteri ermeneutici fondamentali, seguiti poi dalla giurisprudenza successiva, per riempire di contenuto l'art. 452-*bis* c.p. La questione analizzata dalla Corte riguardava la bonifica dei fondali di due moli del golfo di La Spezia. La ditta che era stata incaricata della bonifica, non rispettando le prescrizioni di progetto, aveva sversato considerevoli quantità di fango sul terreno che risultava all'esito eccessivamente torbido e contaminato anche da metalli pesanti e idrocarburi policiclici aromatici. La Corte, nell'esaminare la vicenda, si è soffermata innanzitutto sul concetto di “abusività” attribuendo allo stesso un significato ampio, così da ritenere abusiva la condotta anche quando le autorizzazioni concesse siano scadute o palesemente illegittime e comunque non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti. La sentenza, poi, si è occupata dei concetti di compromissione e deterioramento nei termini dianzi indicati e ha definito la compromissione come «una condizione di rischio o pericolo che potrebbe definirsi di “squilibrio funzionale”, perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema» e il deterioramento come «squilibrio strutturale, caratterizzato da un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi» (pagg. 5-6 delle motivazioni della sentenza). La Corte ha affermato dunque che per aversi il reato non è necessaria la irreversibilità del danno essendo sufficiente che le condotte di compromissione e deterioramento siano “significative” e “misurabili”.

¹⁷³ FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 79.

rispetto a uno stato preesistente¹⁷⁴. Si è anche evidenziato che la «compromissione» evocherebbe una situazione di rischio o pericolo, mentre il «deterioramento» implicherebbe un'alterazione dell'originaria consistenza di una cosa, tale da peggiorarne lo stato o il valore¹⁷⁵. Ciò che appare sufficientemente chiaro è che ambedue le locuzioni delineano un «danneggiamento», costituito da un «peggioramento qualitativo delle componenti ambientali interessate», e che tale peggioramento «non dev'essere caratterizzato dall'irrimediabilità o dalla definitività»¹⁷⁶.

Questo assunto trova riscontro anche nelle pronunce giurisprudenziali per cui: «Il delitto di inquinamento ambientale, di cui all'art. 452-*bis* c.p., è reato di danno, integrato da un evento di danneggiamento, cagionato in forma alternativa e che, nel caso del “deterioramento”, consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce l'oggetto in misura tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne, anche parzialmente, l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino, un'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»¹⁷⁷.

Tanto premesso, la compromissione e il deterioramento, per integrare il delitto di inquinamento ambientale, devono essere «significativi e misurabili». Non basta, dunque, che si registri un qualsiasi peggioramento dell'ambiente, essendo necessario che lo stesso sia qualificato dal ricorrere (congiunto) delle nozioni di «significatività» e di «misurabilità». La formulazione sembra, sotto tale profilo, voler corrispondere alle prescrizioni contenute nella Direttiva 2008/99, laddove in più passaggi l'art. 3 prescrive l'intervento repressivo degli Stati membri in occasione di “danni rilevanti” alle componenti ambientali e richiama evidentemente, in modo testuale, la nozione di danno ambientale, inteso come «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile», recata dall'art. 300 del

¹⁷⁴ MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit., 7.

¹⁷⁵ Ciò che rimanda alla definizione di «inquinamento» contenuta nell'art. 5, comma 1, lett *l-ter*, d.lgs. n. 152/2006 e di «danno ambientale» fornita dall'art. 300, d.lgs. n. 152/2006). Sul tema, v. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in www.lexambiente.it del 8/6/2015, 12., cit.

¹⁷⁶ *Ibidem*, 72.

¹⁷⁷ Cass. pen., sez. III, 24/01/2023, n.17400, in *Foro It.*

T.U.A.¹⁷⁸ Ciò induce a confermare che il riferimento alla «compromissione», contenuto nell'art. 452-*bis*, sia in realtà un mero rafforzamento sinonimico della nozione di «deterioramento», sebbene la nozione di danno ambientale di cui all'art. 300 T.U.A. abbia la funzione di assicurare tutela risarcitoria a qualsiasi danno di tipo ambientale, ossia una finalità non riconducibile a quella penalistica delle norme in esame¹⁷⁹. Anche in questo caso è stata posta in evidenza la prevedibile necessità di un ricorso molto frequente a valutazioni tecniche, spesso complesse, a fronte dei termini scanditi per la fase delle indagini preliminari e del fatto che, spesso, l'emersione di danni ambientali, anche gravi, non è immediata e i danni stessi non risultano, in diversi casi, immediatamente accertabili¹⁸⁰.

In generale, in sede di valutazione dell'inquinamento ambientale, vanno escluse dall'area del penalmente rilevante condotte che producono un evento minimo¹⁸¹.

Anche se la «misurabilità» presuppone l'adozione di criteri scientifico-empirici di rilevazione di valori-soglia¹⁸², vi è sostanziale accordo sul fatto che non ogni pur minimo superamento di eventuali parametri numerici sia tale da integrare

¹⁷⁸ Cfr. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015*, n. 68, cit. 21

¹⁷⁹ Cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 34

¹⁸⁰ AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, cit., 318 chiarisce che nell'art. 300 T.U.A., la formulazione legislativa rimarca il tentativo di adattamento al nostro ordinamento di locuzioni (quali, appunto, la «significatività» e la «misurabilità») introdotte dalla normativa comunitaria (ambedue le nozioni sono presenti, come più volte detto, nell'art. 3 della Direttiva n. 2004/35 CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale), senza particolare attenzione alle difficoltà che ciò comporta in chi è chiamato a interpretare e applicare in concreto la legge.

¹⁸¹ Il reato di cui all'art. 452-*bis* c.p. si configura in presenza di una condotta realizzata in assenza delle prescritte autorizzazioni, o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta ovvero in violazione di leggi statali o regionali – ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale – ovvero di prescrizioni amministrative, che deve cagionare «una compromissione o un deterioramento», e cioè una qualsiasi forma di danneggiamento, strutturale o funzionale, del bene protetto, che sia «significativo e misurabile» e cioè dotato di una dimensione oggettiva certa, evidente e verificabile, escludendo dall'area del penalmente rilevante condotte che producono un evento minimo: v. in questo senso, Cass. pen., sez. III, 15/02/2023, n. 21187.

¹⁸² Si sono formati, nella prassi, alcuni «indici», che aiutano l'interprete e che si combinano diversamente caso per caso e che fanno riferimento proprio ai valori-soglia: «- Frequenza e ampiezza degli sforamenti dei valori soglia o frequenza e gravità delle violazioni delle prescrizioni - Gravità e persistenza nel tempo degli effetti prodotti dalla contaminazione sulle matrici ambientali o su flora e fauna, anche in ragione della relativa estensione quantitativa o delle caratteristiche qualitative; - Costi di recupero e ripristino (o di eventuale bonifica) e grado di difficoltà tecnica e durata delle relative operazioni di reintegrazione del danno», RUGA RIVA, *Ancora sul concetto di abusivamente nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, 2015, in *lexambiente*.

il reato: il necessario (e congiunto) riferimento a effetti dannosi «significativi» deve infatti essere letto come esigenza che, per corrispondere al paradigma della fattispecie astratta, la compromissione, o il deterioramento delle componenti ambientali, debbano essere suscettibili di quantificazione. Inoltre, qualora quest'ultima dia luogo a rilevazioni non in linea con parametri scientifici oggettivi, essa deve corrispondere a effetti non trascurabili e ricavabili da evidenze visibili, tangibili o comunque suscettibili di un riscontro oggettivo in sede probatoria e di un adeguato percorso argomentativo da parte del giudice.

In altri termini, non basta il semplice superamento dei valori-soglia, o degli *standard* eventualmente previsti, se poi a ciò non si accompagnano effetti oggettivamente “dannosi” che non siano di mero pericolo¹⁸³.

Della portata del danno ambientale viene, di fatto, diffusamente proposta una valutazione non puramente quantitativa, quanto anche, e soprattutto, qualitativa. Se la «misurabilità» risulta sulla base degli accertamenti e dei prelievi di campioni, con esiti analitici in cui si registri il superamento più o meno ampio dei valori-soglia previsti, la «significatività» si ricaverà sulla base della frequenza e/o dell'ampiezza delle rilevazioni che indicano il superamento degli *standard*, o sulla base delle più o meno frequenti segnalazioni di effetti dell'impatto sull'ambiente (riguardanti i disturbi fisici alle persone, la moria della fauna o della flora o altri effetti dannosi a carico delle componenti ambientali); oppure, ancora, sulla base della portata tecnica e dei costi del ripristino dello *status quo ante*¹⁸⁴.

Un'ulteriore considerazione riguarda le nozioni relative all'oggetto delle condotte criminose, che corrisponde al punto d'incidenza del danno. Se le nozioni di aria, acqua, flora o fauna non richiedono interpretazioni, la giurisprudenza si è soffermata sull'aspetto dell'interessamento di «porzioni del suolo o del sottosuolo» di cui è richiesto che siano «estese o significative» fornendo interpretazioni chiarificatrici sul significato di «significativo» sin dalla prima e rilevante sentenza della Cassazione penale in materia di inquinamento ambientale

¹⁸³ FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 80-81; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente cit.*, 10-12; MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit. 5; RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015*, n. 68, cit., 13.; BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit., 79.

¹⁸⁴ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 90.

disciplinato dalla novella legislativa¹⁸⁵. Secondo la Corte di cassazione, « (...) non può prescindersi dal significato lessicale dei termini utilizzati – anch’essi non estranei al diritto ambientale, in quanto utilizzati, ad esempio, nel già citato art. 300 del d.lgs. 152/06 – considerando che il termine “significativo” denota senz’altro incisività e rilevanza, mentre “misurabile” può dirsi ciò che è quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile. L’assenza di espliciti riferimenti a limiti imposti da specifiche disposizioni o a particolari metodiche di analisi consente di escludere l’esistenza di un vincolo assoluto per l’interprete correlato a parametri imposti dalla disciplina di settore, il cui superamento, come è stato da più parti già osservato, non implica necessariamente una situazione di danno o di pericolo per l’ambiente, potendosi peraltro presentare casi in cui, pur in assenza di limiti imposti normativamente, tale situazione sia di macroscopica evidenza o, comunque, concretamente accertabile. Ovviamente, tali parametri rappresentano comunque un utile riferimento nel caso in cui possono fornire, considerando lo scostamento tra gli standard prefissati e la sua ripetitività, un elemento concreto di giudizio circa il fatto che la compromissione o il deterioramento causati siano effettivamente significativi come richiesto dalla legge mentre tale condizione, ovviamente, non può farsi automaticamente derivare dal mero superamento dei limiti»¹⁸⁶.

Per quanto attiene alle nozioni di «ecosistema» e di «biodiversità» esse risultano compiutamente definite da alcune fonti sovranazionali, a partire dalla Convenzione sulla diversità biologica firmata a Rio de Janeiro nel 1992 e ratificata

¹⁸⁵ Cass. pen. Sez. III, Sent., 03-11-2016, n. 46170, già citata.

¹⁸⁶ Interessante quanto riportato da NAPOLETANO, ACAMPORA, MASI, VERGINELLI, *La «significatività» e la «misurabilità» dell’inquinamento ambientale: un approccio tecnico per recuperare determinatezza della fattispecie penale*, in *Giurisprudenza penale web*, 2021, 12, che, commentando la sentenza, rilevano: «La significatività viene descritta dalla Corte di Cassazione – come detto – in “una situazione di chiara evidenza dell’evento di inquinamento in virtù della sua dimensione”. Dal punto di vista tecnico, questo si traduce col dover andare a considerare una serie di parametri che possono entrare in gioco simultaneamente o singolarmente in funzione dell’evento di contaminazione. I parametri che possono concorrere alla definizione della significatività devono tener conto, in via generale, della tipologia di inquinante, della specificità del sito e della natura del superamento dei limiti imposti dalla norma. Nel dettaglio, per definire un evento significativo, dal punto di vista

tecnico, bisogna sicuramente tener conto di: entità del superamento; stabilità nel tempo del superamento; estensione della sorgente di contaminazione; tipologia di contaminate (caratteristiche fisico-chimiche); prossimità e tipologia di recettori esposti (rischio sanitario); presenza di aree protette, falde e corpi idrici superficiali; evidenza di rischi non accettabili».

dall'Italia con la legge n. 124/1994, secondo le quali l'espressione «ecosistema» indica un «complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali, grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale»; mentre la nozione di «diversità biologica» indica la «variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi». Tali nozioni risultano in qualche modo accolte anche in ambito comunitario, in base alla Decisione del 25 ottobre 1993 relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica¹⁸⁷. In tal senso, non sono mancati utili elementi per dare alla questione una soluzione interpretativa sostenibile e caratterizzata da sufficiente oggettività.

Nonostante tali chiarimenti, permane la necessità di ricorrere alla giurisprudenza e all'utilizzo di verifiche scientifiche al fine di stabilire, caso per caso, la esatta perimetrazione dell'art. 452-*bis* c.p., essendosi, ad esempio, dovuto ricorrere ai giudici per stabilire che integra il delitto di inquinamento ambientale la pesca di oloturie e di ricci di mare effettuata in violazione di disposizioni legislative¹⁸⁸, oppure, in merito ad una fattispecie relativa alla pesca di corallo rosso in assenza di titolo abilitativo e con modalità vietate «in caso di concorso tra le contravvenzioni previste dagli artt. 7 e 8 d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, che puniscono, salvo che il fatto costituisca più grave reato, le condotte lesive dell'ambiente marino e quelle di pesca illegale, e il delitto previsto dall'art. 452-*bis* cod. pen. trova applicazione quest'ultima disposizione che incrimina la compromissione o il deterioramento, significativi e misurabili, di uno dei profili del bene ambiente, come descritti dalla medesima disposizione al comma 1, nn. 1 e 2»¹⁸⁹. Importanza assume in questo contesto quindi la ricerca, da parte di giudici e periti, dell'oggetto

¹⁸⁷ 93/626/CEE: *Decisione del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della convenzione sulla diversità biologica*, in *eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31993D0626*.

¹⁸⁸ I giudici, infatti, hanno chiarito che «integra il delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-bis c.p. la pesca di oloturie e di ricci di mare effettuata in violazione di disposizioni legislative o regolamentari poste a tutela dell'ambiente marino, che abbia provocato un notevole grado di compromissione, tale da poter assurgere a vero e proprio deterioramento delle popolazioni e da determinare un significativo squilibrio dell'ecosistema e della biodiversità correlata ai fondali»: v. Cass. pen., Sez. III, 14/09/2023, n. 41602, in *Foro It.*

¹⁸⁹ Cass. pen., Sez. III, 30/01/2020, n. 9079, in *Foro It.*

materiale del reato. La giurisprudenza ha sin da subito rilevato al riguardo come una stessa condotta (si pensi alle operazioni di dragaggio del fondale in contrasto con prescrizioni amministrative antinquinamento della nota sentenza n. 46710/2016) possa realizzare conseguenze dannose per un'ampia tipologia di oggetti materiali del delitto: le acque, la fauna, la flora, l'ecosistema e l'impatto della contaminazione potrebbe avere gradazioni di gravità diverse¹⁹⁰. La giurisprudenza ha inoltre ritenuto sussistente il reato in esame anche in concorso formale con il delitto di frana (art. 426 c.p.)¹⁹¹. Nel caso esaminato dalla Corte di cassazione la frana è stata considerata una conseguenza dell'attività estrattiva condotta da una società e, pertanto, la Corte ha ritenuto applicabile le sanzioni amministrative verso l'ente (non previste invece nel caso di delitto di frana) ritenendo applicabile il concorso delle norme. I difensori degli indagati ritenevano che non vi fosse nella condotta posta in essere dagli stessi la fattispecie dell'inquinamento ambientale come definito dall'art. 5 comma 1 lett. i-ter) T.U.A. poiché non era stata introdotta nell'ambiente alcuna sostanza potenzialmente inquinante e la frana era stata provocata unicamente dalle vibrazioni. La Cassazione non ha accolto tale tesi osservando invece che nel caso in esame si rinvenivano le caratteristiche della fattispecie, "autonoma", delittuosa dell'art. 452-bis c.p., a prescindere, in buona sostanza, dalla norma del T.U.A.

Rilevava difatti la Corte che la condotta era stata realizzata "abusivamente" in quanto l'attività estrattiva aveva interessato anche aree non coperte dall'autorizzazione amministrativa e aveva causato sia una "compromissione" che

¹⁹⁰ RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, *Commento a Cass.*, Sez. III, sent. 21 settembre 2016 (dep. 3 novembre 2016), n. 46170, Pres. Amoroso, Est. Ramacci, Imp. Simonelli, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, cit. Secondo l'autore del commento, «le strategie d'accusa, per essere efficaci, dovranno fin dall'inizio individuare l'oggetto materiale rispetto al quale sia più agevole la prova della compromissione o del deterioramento; in linea di massima la prova sarà meno facile rispetto alla (alterazione della) qualità delle acque, dovendosi in tal caso eseguire complesse valutazioni chimico-fisiche e altrettanto delicate opere di verifica dell'apporto causale oggetto di imputazione rispetto allo stato preesistente della matrice ambientale, ed a maggior ragione rispetto all'equilibrio di un ecosistema, soggetto a molte e complesse variabili. Relativamente più agevole sembra viceversa la prova del danno sulla flora o sulla fauna, attraverso prelievi/analisi puntuali di campioni degli animali o delle piante la cui compromissione/deterioramento venga correlata alla contaminazione causata dall'imputato».

¹⁹¹ Cass. pen. Sez. I, 14.11.2018, n. 35636, con nota di ZAMBRINI, *Frana e inquinamento ambientale: due fattispecie per un solo fatto? Nota a cass.*, sez. I, sent. 14 novembre 2018 (dep. 5 agosto 2019), n. 35636, pres. Iasillo, est. Vannucci, in *Sistema Penale*, 5/2020, 403 ss.

un “deterioramento” “significativi e misurabili” di rilevanti parti del suolo che, appunto avevano cagionato una frana di ingenti dimensioni.

In conclusione, la Corte ha ribadito l’autonomia della nozione e della fattispecie di inquinamento ambientale prevista dall’art. 452-bis c.p. e, contemporaneamente, ha ritenuto che tale ecodelitto possa essere applicato in concorso formale con il reato di frana (art. 426 c.p.)¹⁹².

3.2. Morte o lesioni come conseguenza dell’inquinamento ambientale

La l. n. 68 del 2015 ha introdotto all’art. 452-*ter* una fattispecie collegata alla precedente (inquinamento ambientale) in modalità aggravante. In base a tale norma, «se da uno dei fatti di cui all’articolo 452-*bis* deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni; nel caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per l’ipotesi più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti».

In merito all’analisi della norma, la principale questione riguarda la qualificazione della fattispecie come circostanza aggravante a effetto speciale, in alternativa a quella di delitto qualificato dall’evento e in ogni caso all’ipotesi autonoma di reato. La conseguenza di tale qualificazione è rilevante in quanto, nel primo caso, tale fattispecie potrà soggiacere a giudizio di bilanciamento con

¹⁹² Interessante *excursus* giurisprudenziale sull’elemento oggettivo del reato, si legge in FERRARI, *Appunti sui delitti contro l’ambiente: l’inquinamento ambientale*, in www.altalex.com/documents/2021/03/12/, che richiama (si cita a titolo esemplificativo), Cass. pen., Sez. III, n. 10928/2019, in base alla quale «è idonea a configurare il reato di inquinamento ambientale la condotta consistente nell’appiccare il fuoco a rifiuti urbani e speciali pericolosi (fra cui parti di autovetture, pneumatici usati, matasse di cavi di varia tipologia), causando lo sprigionamento di intensi fumi tossici di prorompente diffusione, particolarmente nocivi per la salute pubblica in ragione dell’estensione della compromissione per le vicine abitazioni e il limitrofo ospedale civile, è idonea a configurare il reato».

eventuali circostanze attenuanti *ex art.* 69 c.p., mentre nel secondo caso ciò non potrà verificarsi¹⁹³.

In dottrina, vi è chi ha assimilato la struttura della disposizione in esame a quella del delitto di cui all'art. 586 c.p. (morte o lesioni come conseguenza di altro delitto), senza però sciogliere il nodo della qualificazione circostanziale o autonoma della fattispecie¹⁹⁴, ma non sono mancate altre posizioni come quelle di chi propende per la natura autonoma dell'ipotesi di cui all'art. 452-*ter*, sempre sulla base dell'affinità con l'art. 586, nonché in base a una serie di indicatori tendenziali (autonoma collocazione della norma; pene determinate autonomamente e non in base a quella di cui all'art. 452-*bis*; autonomo *nomen iuris*; diversità del bene giuridico connesso alla morte o alle lesioni di una o più persone; assenza di riferimenti testuali alla natura aggravante della fattispecie), pur riconoscendo la presenza di elementi deponenti in senso contrario, quali l'esclusione della fattispecie in esame da quelle per cui è prevista la responsabilità degli enti *ex art.* 25-*undecies* d.lgs. n. 231/2001, il raddoppio del termine di prescrizione, la confisca di nuova introduzione¹⁹⁵. Si tratta di elementi che si porrebbero in disallineamento logico con la qualificazione della fattispecie in esame come ipotesi autonoma, non essendo comprensibile, in tale ipotesi, il motivo per cui detta fattispecie sarebbe esclusa dall'applicazione dei suddetti istituti, prevista invece per gli altri reati introdotti con la l. n. 68/2015.

Su un piano logico-formale è possibile l'inquadramento dell'ipotesi in esame come circostanza aggravante: basti pensare all'esclusione della fattispecie di

¹⁹³ TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, cit., 26.

¹⁹⁴ AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, cit., 319 (e v. nota n. 30). Anche FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit. 105.

¹⁹⁵ DI VERO, *Il nesso causale e il diritto penale del rischio*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2016, 559, che osserva: «Non a caso l'art. 452-*ter* c.p. ha avvertito l'esigenza di qualificare esplicitamente come "conseguenze non volute dal reo" gli eventi di morte o lesioni che aggravano il delitto di inquinamento ambientale. Ma anche la costruzione in termini di circostanze aggravanti non sembra raccomandabile: il necessario riferimento alle regole di imputazione soggettiva dell'art. 59, comma 2, c.p. reintrodurrebbe l'equivocità della complessiva caratura della fattispecie, se in termini di rappresentazione (e volontà?) o di colposa ignoranza dell'evento»; e conclude sostenendo che «la soluzione tecnica più adatta sia quella di configurare gli eventi in parola, conseguenti a condotte precisate nei termini sopra accennati, come condizioni obiettive di punibilità intrinseche».

cui all'art. 452-ter dalla confisca di cui all'art. 452-undecies¹⁹⁶ e dal raddoppio della prescrizione che, pur a fronte di pene edittali meno severe, determinerebbe un termine prescrizionale considerevolmente più elevato per l'ipotesi di cui all'art. 452-bis rispetto al caso di lesioni (lievi, gravi o gravissime) derivanti dallo stesso reato. La mancanza di un'espressa denominazione dell'ipotesi come aggravante e del diverso bene giuridico leso dalla morte o dalle lesioni non possono considerarsi decisivi, quanto meno se ci si riporta a fattispecie riconosciute dalla giurisprudenza, in modo sostanzialmente pacifico, come di natura circostanziale (artt. 572, comma 2, e 591, comma 3, c.p.); stesso discorso vale per la collocazione in autonoma disposizione di legge, a sua volta non decisiva in diversi casi esaminati dalla giurisprudenza di legittimità.

Quanto detto non toglie che, quale che sia l'opzione da seguire, l'evento qualificatore (o aggravatore) non dovrà essere voluto neppure in via indiretta o con dolo eventuale dal soggetto attivo (altrimenti muterebbe il titolo di reato configurabile). Inoltre, è necessaria, come per l'ipotesi di cui all'art. 586 c.p., la prevedibilità in concreto dell'evento mortale o lesivo, per violazione di una regola precauzionale e con prevedibilità ed evitabilità dell'evento, da valutarsi alla stregua dell'agente modello razionale, tenuto conto delle circostanze del caso concreto conosciute o conoscibili dall'agente reale¹⁹⁷. Ai fini dell'imputazione del reato di cui all'art. 452-ter c.p. vengono in rilievo quindi le trasgressioni di regole cautelari previste per prevenire uno specifico rischio per la salute o l'integrità fisica.

Sotto altro profilo, l'apparato sanzionatorio dell'art. 452-ter presenta aspetti di manifesta irragionevolezza, ad esempio prevedendo un'assimilazione *quoad poenam* (per lo meno con riguardo al massimo edittale di venti anni di reclusione) dei casi di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone¹⁹⁸.

Ulteriore irrazionalità insita nel sistema costruito dalla legge n. 68/2015 è costituito dal fatto che l'ipotesi disciplinata dalla disposizione in esame interessa il delitto di inquinamento ambientale e non quello di disastro ambientale (art. 452-

¹⁹⁶ È questo uno degli argomenti in base ai quali FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 92, propende per la natura circostanziale della norma in esame.

¹⁹⁷ Criterio stabilito nella fondamentale sentenza "Ronci" della Corte di cassazione: v. Cass., Sez. Un., 22/01/2009, n. 22676, dep. 29 maggio 2009, in *C.E.D. Cass.*, n. 243381.

¹⁹⁸ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 109.

quater), cui pure essa meglio si sarebbe attagliata. Perciò, in caso di morte o di lesioni derivanti dal delitto di disastro ambientale, residuerebbe la possibilità di applicare la disposizione di cui all'art. 586 c.p.¹⁹⁹

Considerata l'applicabilità della norma in commento alle ipotesi di morte di più persone, si è infine sostenuto che la differenza nell'accertamento della sussistenza della fattispecie in esame rispetto a quella di disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater* si manifesta nella peculiarità dei beni giuridici tutelati, posto che in quest'ultimo caso, come si analizzerà nel paragrafo 3.3. che segue, è tutelata l'incolumità pubblica, con la conseguenza che il disvalore del fatto non ha bisogno di essere "misurabile", come avviene invece nel caso delle fattispecie punite dall'art. 452-*ter*²⁰⁰.

3.3. Disastro ambientale

Oltre a quelli descritti, altri problemi interpretativi si profilano con riferimento alla fattispecie di reato di cui all'art. 452-*quater* c.p., ossia quella di «disastro ambientale». Come anticipato nel capitolo precedente, prima della L. n. 68/2015, a quei casi in cui il delitto di disastro fosse configurabile ai danni dell'ambiente si parlava di disastro ambientale con riguardo ad applicazioni dell'ipotesi di cui all'art. 434 c.p. (disastro innominato).

La giurisprudenza di legittimità aveva ritenuto che la condotta del delitto in esame potesse consistere nell'attività di contaminazione di siti destinati ad insediamenti abitativi o agricoli con sostanze pericolose per la salute umana, sempre che essa assumesse connotazioni di durata, ampiezza e intensità tale da risultare in concreto straordinariamente grave e complessa²⁰¹. In altra pronuncia, era stata ravvisata come idonea a integrare il reato in esame l'imponente

¹⁹⁹ Cfr. MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit. 8 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 102.

²⁰⁰ BARRESI, *Bene giuridico e accertamento causale nel reato di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*, in *Archivio penale*, n.3, 2017 «l'accertamento del rapporto causale si concentrerà prioritariamente – nel contesto delineato dall'art. 452-*quater*, co. 2, n. 3 – sulla fonte di pericolo e sulla diffusività dei suoi effetti: partendo da qui, dovrà quindi successivamente valutarsi l'eventualità che tali effetti possano o meno attingere a un tale livello di "gravità" da porre in pericolo (non qualche individuo, ma) l'incolumità pubblica nel suo complesso, comunque irriducibile a una mera sommatoria di lesioni individuali»

²⁰¹ Cass. pen., Sez. V, 15/04/2006, n. 40330, in *giurisprudenzapenale.it*.

contaminazione di siti mediante accumulo sul territorio e sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi²⁰².

Di fatto, la disposizione di cui all'art. 434 c.p., a causa della sua formulazione vaga, aveva dato luogo a forti dubbi in punto di tenuta costituzionale. Investita della questione in oggetto, con sentenza 1° agosto 2008, n. 327, la Corte costituzionale, chiamata a giudicare del rispetto del principio di determinatezza in riferimento alla disposizione in esame (e con riguardo a un'ipotesi di disastro ambientale), non ha riconosciuto un profilo di incostituzionalità²⁰³ stabilendo che la nozione di «altro disastro» si connette all'impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a mettere in pericolo la pubblica incolumità e, ciò, soprattutto in correlazione all'incessante progresso tecnologico che fa continuamente affiorare nuove fonti di rischio e, con esse, ulteriori e non preventivabili modalità di aggressione del bene protetto (il che quindi consente di ricomprendere nella nozione in esame quelle riconducibili al cosiddetto «disastro ambientale»).

In particolare, la Consulta ha individuato i due profili qualificanti della nozione unitaria di disastro nella sussistenza di «un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non dovessero essere immani, idoneo a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi» e nella creazione di «un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti»²⁰⁴.

In tale occasione, comunque, la Consulta ha espresso l'auspicio di un intervento legislativo volto a disciplinare in modo autonomo tali fattispecie criminose, in relazione ai problemi interpretativi che potevano porsi nel ricondurre alcune ipotesi, fra cui, in particolare, quelle di disastro ambientale, al paradigma del disastro innominato.

Può perciò affermarsi che l'individuazione di una specifica disposizione destinata a disciplinare il disastro ambientale in termini autonomi rispetto al

²⁰² Cass. pen., Sez. III, 21/06/2008, n. 9418, in *giurisprudenzapenale.it*.

²⁰³ GARGANI, *Le plurime figure di disastro: modelli e involuzioni*, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2016, 2705 ss.,

²⁰⁴ Corte cost., 1/08/2008, n. 327, in *De jure*.

disastro innominato, concretizzatasi oggi con l'art. 452-*quater*, risponde anche all'auspicio espresso nella sentenza del 2008. Innegabilmente, però, la notevole spinta all'adozione di uno specifico ed autonomo regime normativo riferito alla fattispecie di disastro ambientale si è avuta all'esito della vicenda processuale relativa al caso Eternit, descritta nel capitolo precedente, conclusasi con la declaratoria di prescrizione dell'imputazione di disastro ambientale²⁰⁵.

L'esigenza di dare completa attuazione ai principi affermati nella Direttiva UE 2008/99, di cui si è detto, ha poi fatto il resto.

Nello specifico, la formulazione della disposizione in esame (art. 452-*quater*) prevede che, «fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. Costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 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 a pericolo».

Rispetto all'articolo che regola il disastro innominato, si è in sostanza cercato di fissare parametri descrittivi precisi per individuare l'elemento oggettivo del reato, nell'evidente sforzo di sottrarlo a possibili sospetti di incostituzionalità. Ma ciò non ha impedito l'emersione di altri, diversi problemi sul piano interpretativo.

Una prima questione è racchiusa nella clausola «fuori dai casi previsti dall'art. 434», in cui è possibile riconoscere l'intenzione di rimarcare la distinzione fra l'ipotesi in esame e quella di disastro innominato. Ci si è chiesti, *in primis*, se tale clausola debba intendersi riferita ai casi in cui la fattispecie concreta sia sussumibile tanto nell'ipotesi di disastro innominato quanto in quella di disastro ambientale (nel qual caso, si deve ritenere, troverebbe applicazione solo la

²⁰⁵ Louis De Cartier e Stephan Schmidheiny, i due responsabili della multinazionale Eternit, sono stati condannati a 16 anni di reclusione per disastro ambientale doloso e omissione dolosa di cautele antinfortunistiche, per poi essere assolti per prescrizione da Cass., Sez. I, 19 novembre 2014 (dep. 23 febbraio 2015), n. 7941; sulla vicenda si veda ZIRULIA, *Eternit, il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 febbraio 2015.

prima e non la seconda delle due disposizioni)²⁰⁶, o se detta clausola sia finalizzata solo a marcare la differenza fra l'una e l'altra fattispecie, e non abbia, quindi, valore di clausola di riserva, ma solo di perimetrazione dell'ambito di applicazione delle due norme incriminatrici²⁰⁷. Nella prima ipotesi, però, si tratterebbe di previsione che vanificherebbe l'intento del legislatore di svincolare il disastro ambientale dal disastro innominato, che continuerebbe a trovare applicazione anche in materia ambientale; nella seconda ipotesi, la precisazione «fuori dai casi previsti dall'art. 434 c.p.» sarebbe invece del tutto inutile, perché varrebbe unicamente a rimarcare la differenza fra le due fattispecie di reato, differenza che sarebbe già in *re ipsa*. L'adesione all'una o all'altra delle due opzioni interpretative porta con sé importanti conseguenze sotto molteplici profili, a cominciare dal diverso trattamento sanzionatorio e dalla differente disciplina della prescrizione (che, nell'ipotesi di nuova introduzione, è raddoppiata).

In sostanza, si tratta di capire se la clausola in esame debba qualificarsi come di riserva (attribuendo quindi una funzione meramente sussidiaria alla nuova fattispecie di reato, che troverebbe applicazione solo ove non sussistano gli elementi del disastro innominato) o se, invece, resti impregiudicata la possibilità di fare ricorso al principio di specialità di cui all'art. 15 c.p., rivestendo in tal caso il reato di cui all'art. 452-*quater* la posizione di *lex specialis* rispetto al vecchio disastro innominato.

Sulla questione è intervenuta la Sezione III penale della Corte di cassazione, che, con la sentenza n. 2990 del 2018, si è occupata della distinzione delle due figure descrivendo il disastro ambientale come caratterizzato dalla lesione dell'ecosistema «potendosi ricollegare il 452-*quater* c.p. al 434 c.p. solo nella ipotesi in cui sia plurioffensivo e diretto sia all'integrità dell'ambiente che alla pubblica incolumità». Nel disastro innominato infatti il bene tutelato è la pubblica incolumità, mentre nel disastro ambientale il bene giuridico tutelato è l'ambiente.

Tale clausola può in ogni caso avere indubbi effetti di diritto intertemporale, posto che ai disastri causati prima della entrata in vigore della novella di riforma

²⁰⁶ AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, cit., 324; CAPPALÀ, *Un "Disastro" del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452 quater c.p.*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, 85.

²⁰⁷ FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 94-95, 103 ss.

del titolo VI-*bis* e che potrebbero confluire nella nuova ipotesi di reati, continuerà ad applicarsi la disciplina previgente dell'art. 434 c.p., più favorevole soprattutto per i termini prescrizionali. Ma, sempre applicando il principio generale dell'art. 2 c.p., laddove al caso concreto si potesse applicare in astratto l'attenuante del ravvedimento operoso prevista dall'art. 452-*decies*, allora si potrebbe applicare la nuova disciplina in quanto appunto più favorevole al reo. Infine, essendo il reato di disastro innominato un reato istantaneo ma con effetti permanenti, l'art. 434 si applicherà anche alle fattispecie in cui la condotta che ha provocato il disastro sia cessata prima dell'entrata in vigore della novella se questi effetti si protraggono nel tempo.

Anche in ordine agli elementi costitutivi della fattispecie in esame, non mancano problemi e dubbi interpretativi. Con riguardo alla locuzione «abusivamente», può farsi rinvio a quanto già osservato a proposito dell'analoga espressione contenuta nel paradigma del reato di cui all'art. 452-*bis*. Invece, con riguardo alla portata descrittiva contenuta nelle tre fattispecie alternative, che pure costituisce un evidente tentativo di definire in modo preciso che cosa sia e in che cosa consista il disastro ambientale, essa risulta a sua volta tutt'altro che chiara e univoca, tanto da avere indotto alcuni Autori a ravvisare anche in questo caso elementi deponenti per l'illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con il principio di determinatezza della fattispecie²⁰⁸.

Maggiori difficoltà sembrano emergere con riguardo alla terza ipotesi (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 a pericolo), non tanto per il contenuto e il significato delle espressioni che essa evoca, quanto piuttosto per l'evidente richiamo descrittivo al contributo giurisprudenziale in tema di disastro innominato. Ciò ripropone il problema dei rapporti fra le disposizioni di cui all'art. 434 e all'art. 452-*quater*²⁰⁹ e soprattutto rende ancor più tangibile, e decisiva nella sua portata, la

²⁰⁸ ACCINNI, "Disastro ambientale", *dall'horror vacui all'horror pleni*, Giuffrè, 2018; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 32.

²⁰⁹ FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 100-102, l'Autore riconosce la contiguità fra le due disposizioni, unitamente al fatto che quella di cui all'art. 452-*quater* n. 3 sia caratterizzata anch'essa dall'offesa allo stesso bene giuridico della pubblica incolumità.

questione delle già prospettate difficoltà interpretative derivanti dalla clausola di riserva presente nel testo di quest'ultima disposizione.

Sul punto la Suprema Corte ha chiarito che l'ipotesi di disastro ambientale descritta al comma 1, numero 3, dell'articolo 452-*quater* del codice penale si pone a chiusura del sistema delle condotte punibili e riguarda qualsiasi comportamento che, ancorché non produttivo degli specifici effetti descritti nei numeri precedenti, determini un'offesa alla pubblica incolumità di particolare rilevanza per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo. Peraltro, anche tale ipotesi, come quelle precedenti di cui ai numeri 1 e 2, presuppone che le conseguenze della condotta svolgano i propri effetti sull' "ambiente" in genere o su una delle sue componenti, dovendosi intendere in ogni caso la nozione di ambiente presa in considerazione in senso ampio, non limitata, cioè, all'esclusivo riferimento agli aspetti naturali, ma estesa anche alle conseguenze dell'intervento umano ossia alle trasformazioni operate dall'uomo e meritevoli di tutela: ciò che è dimostrato, oltre che dalle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, anche dalle aggravanti previste dagli articoli 452-*bis*, comma 2, e 452-*quater*, comma 2, del codice penale, nella parte in cui si riferiscono alle ipotesi in cui i fatti puniti si verificano anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, storico, artistico, architettonico o archeologico²¹⁰.

Un'ultima, ma non trascurabile questione si pone a proposito del momento consumativo del reato: su quest'ultimo aspetto, infatti, si è pronunciata la Cassazione con riferimento al vecchio delitto di disastro innominato (art. 434 c.p.) e al citato caso Eternit, riguardo al quale è stato affermato che la consumazione del reato di disastro innominato non può collocarsi oltre il «momento in cui ebbero fine

²¹⁰ Cass. pen., Sez. III, 18/06/2018, n. 29901, in *Pluris*. Nella fattispecie, relativa a impugnazione cautelare reale, era contestato ai due indagati ricorrenti il reato di cui all'articolo 452-*quater*, comma 1, numero 3, addebitandosi ai medesimi, nella qualità di sindaco di un comune e di responsabile dell'ufficio tecnico del medesimo comune, la persistente inerzia nell'eseguire un'ordinanza di sgombero di un fabbricato abusivo, a elevato rischio di crollo, così contribuendo a causare un perdurante, concreto e incombente pericolo di disastro ambientale; la Corte, peraltro, proprio sulla base della effettuata ricostruzione del *proprium* del reato, impregiudicato ogni rilievo sulla illiceità penale della vicenda sotto altro titolo di reato, ha escluso il *fumus* del reato di disastro ambientale, annullando il provvedimento di sequestro preventivo, con il rilievo che la realizzazione di edifici abusivi, oltre a non poter essere addebitata agli indagati, non poteva considerarsi produttiva degli effetti presi in considerazione dalla fattispecie incriminatrice di cui all'articolo 452-*quater* del codice penale).

le immissioni delle polveri e dei residui della lavorazione dell'amianto prodotti dagli stabilimenti della cui gestione è attribuita la responsabilità all'imputato». Quanto alla natura giuridica dell'evento di disastro innominato i giudici lo hanno considerato come elemento costitutivo di una fattispecie autonoma, più gravemente sanzionata.

Non pare che, anche nelle ipotesi regolate dall'art. 452-*quater*, possa parlarsi di reato permanente, se non in limitati casi²¹¹, con ciò che ne consegue in termini di decorrenza della prescrizione del reato. Al riguardo ci si può chiedere se, alla luce delle diverse fattispecie descritte nella norma in esame, sia ravvisabile una diversa collocazione del momento consumativo del reato; ma, pur essendo evidente che la configurabilità del delitto in esame sia per lo più legata a elementi costitutivi che possono essere rivelati solo da accertamenti successivi alla condotta criminosa, non sembra che, sotto tale profilo, la questione si ponga in termini sostanzialmente diversi rispetto a quanto accadeva con il "vecchio" disastro innominato, dove pure la scoperta dell'impatto ambientale era frutto di accertamenti anche molto complessi e temporalmente dilazionati²¹².

Infine, l'art. 6-*ter*, comma 3, lettera c) del D.L. 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 137, ha modificato il comma 2 dell'art. 452 *quater* chiarendo che: «Quando il disastro è 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 da un terzo alla metà», configurando dunque l'aggravante come ad effetto speciale.

Merita, infine, un richiamo la sentenza che ha collegato l'articolo alla protezione della dignità umana stabilendo che ai fini del riconoscimento o diniego il giudice di merito deve effettuare una valutazione idonea che rimandi anche al rischio di disastro ambientale: «Ai fini del riconoscimento, o del diniego, della

²¹¹Cfr MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit. contra, AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, cit., 328.

²¹² Secondo FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 99, il momento consumativo del delitto in esame coincide, per le prime due ipotesi di cui all'art. 452-*quater* c.p., con quello in cui è intervenuta l'irreversibilità o l'eccessiva onerosità dell'alterazione dell'ecosistema; con ciò che ne consegue, riconosce l'Autore, in punto di accertamenti probatori che al riguardo saranno necessari per le ipotesi in cui l'impatto ambientale sia differito, occulto o lungo latente.

protezione umanitaria prevista dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, il concetto di «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale», costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non solo con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi - qualora se ne ravvisi in concreto l'esistenza in una determinata area geografica - i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-quater c.p., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali»²¹³.

3.4 Le fattispecie colpose e di pericolo

L'art. 452-*quinquies* c.p. prevede che, se taluno dei fatti di cui agli artt. 452-*bis* e 452-*quater* viene commesso per «colpa», le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo a due terzi; con l'aggiunta, al secondo comma dell'articolo che, se dalla commissione dei fatti di cui al primo comma deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo. In sostanza, l'articolo in esame qualifica come reati, con pene ridotte, anche i delitti d'inquinamento e disastro ambientale commessi per colpa, anziché con dolo, in modo tutto sommato analogo a quanto già accadeva (e tuttora accade) per il delitto di disastro innominato (artt. 434 e 449 c.p.).

Al pari dei casi fino ad ora analizzati, neppure la formulazione dell'art. 452-*quinquies* appare immune da criticità, con riferimento alla diminuzione prevista nel secondo comma per il caso in cui, dalla commissione dei fatti di cui al primo comma, derivi il pericolo di «inquinamento ambientale» o di «disastro ambientale». In tale ipotesi vi è un'ulteriore diminuzione, a sua volta costituente ipotesi autonoma di reato²¹⁴, ma tale disposizione appare espressa in

²¹³ Cass. civ., Sez. II, 24/02/2021, n.5022, in *giurisprudenzapenale.it*.

²¹⁴ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 38, sottolinea le conseguenze aberranti che si verificherebbero nel caso in cui la disposizione in esame fosse qualificata come attenuante e, come

termini per lo meno equivoci, visto che le condotte, di cui al primo comma, implicano la causazione dell'evento-inquinamento o dell'evento-disastro, ed è difficilmente comprensibile sulla base della lettera della norma come il richiamo a tali condotte possa conciliarsi con la semplice causazione di un pericolo di quell'evento²¹⁵.

Ma, soprattutto, la previsione sembra poco compatibile con la terza ipotesi di cui all'art. 452-*quater*, la quale evoca una nozione di disastro connessa all'esposizione a pericolo di un certo numero di persone: è chiaro che, combinando le due disposizioni di cui trattasi, verrebbe qualificata come reato una fattispecie di «pericolo di pericolo», che suscita forti riserve sulla tenuta costituzionale della previsione che ne deriva²¹⁶.

Naturalmente, poi, l'introduzione di una fattispecie colposa come quella in esame pone problemi circa il confine fra dolo eventuale e colpa cosciente, sul quale dottrina e giurisprudenza si confrontano²¹⁷.

Anche in questo caso, come nella generalità delle ipotesi, sarà necessario comprendere, in relazione alla fattispecie concreta e agli elementi che la compongono, se vi siano o meno le condizioni sintomatiche di una volontà dell'evento, da parte del soggetto attivo, che si manifesti in termini di accettazione adesiva nei termini variamente declinati, al riguardo, da dottrina e giurisprudenza

tale, fosse suscettibile di giudizio di comparazione con eventuali aggravanti, dal quale, in caso di equivalenza o subvalenza, deriverebbe la punibilità di ipotesi dolose e colpose con la stessa cornice edittale.

²¹⁵AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, cit., 330.

²¹⁶BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit., 112.

²¹⁷ Nella sentenza a Sezioni Unite sul caso Thyssenkrupp (Sez. un., sentenza 24 aprile 2014, n. 38343, Espenhahn e altri) si afferma che, in tema di elemento soggettivo del reato, per la configurabilità del dolo eventuale, anche ai fini della distinzione rispetto alla colpa cosciente, occorre la rigorosa dimostrazione che l'agente si sia confrontato con la specifica categoria di evento che si è verificata nella fattispecie concreta aderendo psicologicamente ad essa e a tal fine l'indagine giudiziaria, volta a ricostruire l'iter e l'esito del processo decisionale, può fondarsi su una serie di indicatori quali: a) la lontananza della condotta tenuta da quella doverosa; b) la personalità e le pregresse esperienze dell'agente; c) la durata e la ripetizione dell'azione; d) il comportamento successivo al fatto; e) il fine della condotta e la compatibilità con esso delle conseguenze collaterali; f) la probabilità di verificazione dell'evento; g) le conseguenze negative anche per l'autore in caso di sua verificazione; h) il contesto lecito o illecito in cui si è svolta l'azione nonché la possibilità di ritenere, alla stregua delle concrete acquisizioni probatorie, che l'agente non si sarebbe trattenuto dalla condotta illecita neppure se avesse avuto contezza della sicura verificazione dell'evento (cosiddetta prima formula di Frank).

sul piano della teoria generale dell'elemento soggettivo, nell'individuazione dello spartiacque fra delitto doloso e delitto colposo.

3.5 Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività

L'art. 452-*sexies* c.p. punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro il reato di pericolo di traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività.

Con la norma in oggetto, considerando l'elevata pericolosità del materiale radioattivo, il legislatore ha inteso tutelare sia l'incolumità pubblica²¹⁸ che l'ambiente. In particolare, sono state punite le condotte di illegittimo o abusivo impiego di materiale radioattivo, prescindendo da qualsivoglia danno o pericolo²¹⁹.

Si tratta di un reato di pericolo presunto, in quanto viene considerata implicita nell'attività di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività la messa in pericolo dell'ambiente e della pubblica incolumità. È, inoltre, stabilita una pena più severa per chi si rende colpevole di avere realizzato una compromissione o un deterioramento delle acque, dell'aria, di porzioni estese del suolo o del sottosuolo, di un ecosistema e della vita della flora e della fauna. La nozione di «compromissione» si riferisce ad una modificazione in senso peggiorativo ed irreversibile, mentre con il termine «deterioramento» si intende un danno che può dirsi reversibile. Si tratta di un insolito accomunamento sanzionatorio per il medesimo bene giuridico di un evento di danno e uno di pericolo. Inoltre, mentre nell'art. 452 *bis* viene richiesto che la compromissione o il deterioramento siano significativi e misurabili, nella norma in esame tali requisiti mancano, anticipando la soglia del penalmente rilevante. Nel caso di un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena viene aumentata ulteriormente, dovendosi accertare, comunque, il pericolo concreto.

Per il reato in oggetto si pone un problema di coordinamento con l'art 260 del T.U.A. che prevede un'ipotesi aggravata di attività organizzata per il traffico

²¹⁸ L'incolumità pubblica è un bene giuridico individuato nella vita e nell'incolumità fisica di un numero indeterminato di persone, che può essere messo in pericolo o danneggiato nel caso dei reati specificatamente indicati agli artt. 422-452 c.p.

²¹⁹ TELESKA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, cit.,33.

illecito di rifiuti proprio quando si tratta di rifiuti ad alta radioattività. L'interpretazione più accreditata e riportata nel Massimario della Corte di cassazione ritiene che, qualora ne ricorrano gli elementi costitutivi (ovvero il carattere di rifiuto, l'organizzazione, il fine d'ingiusto profitto e l'ingente quantità), l'art. 260 citato possa «assorbire» la norma *ex art. 452-sexies* c.p. prevedendo, il primo, pene superiori (che vanno da tre ad otto anni di reclusione).

Recentemente, il d.Lgs. 31 luglio 2020, n. 101 di attuazione della Direttiva 2013/59/Euratom, ha introdotto norme volte a proteggere dai pericoli legati all'esposizione alle radiazioni ionizzanti²²⁰. Nello specifico, il d.Lgs. definisce norme volte a proteggere le persone dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti. Deve trattarsi, tra l'altro, di situazioni di esposizione pianificata, esistente o di emergenza tale da esporre al rischio di radiazioni non trascurabili sia in un'ottica radioprotettiva che ambientale.

In sintesi, la disciplina si occupa della protezione sanitaria di persone soggette ad esposizione a radiazioni ionizzanti; della sicurezza degli impianti nucleari civili; della gestione del combustibile nucleare e della sorveglianza e del controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi.

3.6. Fattispecie di impedimento del controllo

L'art. 452-*septies* c.p. stabilisce che «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

La fattispecie di impedimento del controllo incrimina le funzioni di tutela demandate alle autorità di controllo e riguarda l'intralcio alla attività di vigilanza. Ciò che maggiormente risalta è la severità delle cornici edittali che, unitamente alle altre citate disposizioni sanzionatorie, comporta una reazione punitiva complessivamente ispirata a notevole severità. Per ciò che attiene alla sua portata, la norma punisce tutte le condotte destinate ad ostacolare o ad impedire il normale

²²⁰ Si tratta del riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

svolgimento dei controlli in materia ambientale. Inoltre, il reato deve verificarsi tramite le modalità descritte nella norma, ovvero in maniera attiva, omissiva o fraudolenta.

Si tratta di un reato di pericolo presunto, non venendo richiesta una reale messa in pericolo dell'ambiente o della pubblica incolumità, essendo sufficiente determinare l'impedimento o l'ostacolo citato, già di per sé considerato fonte di pericolo. L'art. 452-*septies* c.p. costituisce un esempio di tutela penale delle funzioni di controllo: un bene strumentale rispetto alla salvaguardia dell'ambiente, bene finale, dunque indirettamente tutelato²²¹.

Il bene giuridico oggetto di tutela diretta è il controllo ambientale. In tale ottica si tratta anche di un reato di danno (delle funzioni, che vengono impedito o compromesse), mentre è di «pericolo indiretto rispetto al bene-ambiente», bene finale²²². L'art. 452-*septies* c.p. incrimina fatti che comportano intralcio al controllo delle autorità di vigilanza²²³.

Si tratta di reato che può essere commesso da chiunque, spesso da un imprenditore, posto che molti reati ambientali e quelli in tema di sicurezza del lavoro vengono commessi nell'ambito dello svolgimento di attività economiche. Si pensi al soggetto titolare degli impianti di scarico di acque reflue industriali o al datore di lavoro che impedisca o ritardi l'ingresso nel cantiere degli ispettori, in presenza di violazioni antinfortunistiche. Tuttavia, non mancano condotte quali, ad esempio, l'incendio boschivo o l'avvelenamento delle acque, che possono essere commesse da chiunque, ragion per cui non può che dirsi che il soggetto attivo può essere chiunque.

Per quanto attiene al soggetto passivo, trattasi di chi svolge «attività di vigilanza e controllo ambientale e di sicurezza e igiene del lavoro», dovendosi riferire a coloro che, istituzionalmente, sono stati investiti di tale ruolo, come Carabinieri Forestali, Arpa, ecc.

Facendo riferimento all'attività svolta, la stessa deve inerire, invece, all'espletamento di funzioni previste dalle discipline ambientali, penali e non, (ai

²²¹ RUGA RIVA, *Ambiente in genere. Il delitto di impedimento del controllo*, 2017, in *lexambiente.it*.

²²² *Ibidem*.

²²³ Esistono delitti di sospetto e delitti-ostacolo: i primi incriminano fatti che lasciano sospettare l'avvenuta commissione o lasciano presagire la futura commissione di reati; i secondi incriminano in via anticipata condotte destinate a svilupparsi e concretizzarsi in futuri reati.

sensi degli artt. 13 della l. n. 689/1981 e degli artt. 55 e 354 c.p.p.)²²⁴. Oltre a quelle citate vi rientrano anche le attività svolte dalla polizia giudiziaria relative a potenziali illeciti ambientali (si pensi ai controlli eseguiti dalla Guardia di Finanza in ambito di rifiuti, dalla polizia provinciale, e così via)²²⁵. Controversa appare la riconducibilità dell'attività urbanistica e paesaggistica alla fattispecie in esame. Se quelle indicate appaiono come materie autonome rispetto all'ambiente²²⁶ esiste, comunque, una certa connessione fra le stesse, tanto che la disciplina dell'estinzione delle contravvenzioni ambientali fa riferimento contestuale alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche (art. 318-*bis*, d.lgs. n. 152/2006). Per quanto concerne i delitti contro l'incolumità o la salute pubblica²²⁷, invece, la formula "controlli ambientali" può riferirsi a condotte di impedimento/intralcio/elusione dei controlli.

In generale, i controlli potranno rientrare nell'accezione ambientale tutte le volte in cui ricadano sull'ambiente, ovvero su singole matrici, flora, fauna ecc., sia come oggetto materiale sia come bene giuridico, sebbene non esclusivo. La clausola di riserva «salvo che il fatto costituisca più grave reato» è, invece, posta a vantaggio di reati che vengono puniti con maggiore severità, si pensi alle lesioni o alla resistenza a pubblico ufficiale.

L'art. 452-*septies* incrimina una condotta tipica che può essere tenuta in tre possibili modalità, tra loro alternative, sanzionando coloro che negano l'accesso (ovvero chi procura l'impossibilità materiale e fisica dell'accesso) o coloro che tengono condotte omissive²²⁸ (si pensi alla mancata apertura di un cancello) o chi, «predisponendo ostacoli», introduce elementi disagiati al fine del nascondimento di condutture che risultano essere abusive, o di camini di emissione privi di autorizzazione ecc.²²⁹. La terza formula «mutando artificiosamente lo stato dei luoghi» inerisce, invece, alla maliziosa alterazione dei luoghi interessati dal controllo (si pensi a cumuli di rifiuti seppelliti). Anche le opere di smontaggio/rimozione rientrano nella casistica della predisposizione di ostacoli,

²²⁴ RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015, 392.

²²⁵ AMENDOLA, *Il nuovo delitto di impedimento del controllo. Primi appunti*, in lexambiente.it: non solo, come ovvio, rispetto all'applicazione del d.lgs. n. 152/2006 e del d.lgs. 81/2008, ma anche di normative esterne (OGM, industrie pericolose, discariche ecc.).

²²⁶ Lo stesso art. 117 Cost. distingue l'ambiente dal governo del territorio.

²²⁷ Ad es. disastro innominato e avvelenamento delle acque.

²²⁸ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, cit., 43.

²²⁹ RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 392.

trattandosi di condotte che frappongono un ostacolo alle autorità di controllo. Considerazioni simili riguardano la distruzione di dati di automonitoraggio o rivolti alla diluizione di acque di scarico. La diluizione non rientra nei casi di negazione dell'accesso, né in quelli di modifica dei luoghi²³⁰, mentre potrebbe rientrare tra le ipotesi di ostacolo di tipo "cognitivo".

Per ciò che attiene agli eventi delle condotte di ostacolo, essi non rimandano a modalità autonome. In altri termini, è necessario che tali modalità tipiche della condotta siano suscettibili di produrre impedimento, intralcio, elusione o compromissione degli esiti del controllo. La compromissione di per sé non rappresenta, dunque, una modalità autonoma di offesa alle funzioni di controllo, trattandosi di un delitto di evento in quanto non basta la condotta di ostacolo, essendo necessario che il risultato dell'impedimento, intralcio o elusione sia idoneo a frustrare l'attività di controllo.

Trattandosi di delitto, il criterio di imputazione soggettiva è il dolo.

3.7. Aggravanti e attenuanti ambientali

L'art. 452-*octies* prevede tre circostanze aggravanti speciali in tema ambientale.

La prima aggravante prevede un incremento di pena per la fattispecie prevista all'art. 416 c.p. laddove l'associazione a delinquere sia stata finalizzata, anche in maniera non esclusiva, a commettere uno dei delitti contro l'ambiente *ex* Titolo VI-*bis* del codice penale.

La seconda circostanza prevede un aumento di pena nel caso di fattispecie di cui all'art. 416-*bis* se l'associazione a delinquere di stampo mafioso venga esclusivamente finalizzata alla commissione di un delitto contro l'ambiente, oppure all'acquisizione della gestione o del controllo di attività che presentano connessione con l'ambiente. Per tutti gli associati le pene previste nei primi due commi vengono incrementate ulteriormente, con un'aggravante ad effetto speciale che aumenta da un terzo alla metà la pena (prescindendo dalla loro qualifica pubblicistica), nel caso in cui dell'associazione in oggetto facciano parte pubblici

²³⁰ Esclude che la diluizione in oggetto sia riconducibile al delitto FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 114; favorevole invece RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 392.

ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitino funzioni in materia ambientale.

Al di fuori delle fattispecie di delitti contro l'ambiente, tramite la disposizione *ex art. 452-novies* è stata predisposta una norma di copertura per tutte le condotte che siano destinate, comunque, a commettere un delitto contro l'ambiente, ovvero una contravvenzione prevista dal codice dell'ambiente o da altra disposizione posta a tutela dell'ambiente. Inoltre, al di là del fine perseguito dal colpevole, è previsto un reato aggravato dall'evento per cui la norma punisce in maniera meno severa le condotte che cagionino un danno per l'ambiente previsto dalle disposizioni su elencate, prescindendo dall'elemento soggettivo. È, inoltre, procedibile d'ufficio qualsiasi reato commesso allo scopo di commettere un delitto contro l'ambiente o che violi una disposizione posta a tutela dell'ambiente, impedendosi, così, la mancanza di una condizione di procedibilità per la semplice inerzia della persona offesa dal reato principale.

Al fine di elidere o comunque diminuire le conseguenze dannose del reato, il legislatore ha anche disciplinato il ravvedimento, introducendo una serie di circostanze attenuanti. L'art. 452-*decies*, prevede, infatti, al fine di diminuire la lesività di condotte altamente pericolose per l'ambiente, un «ravvedimento operoso»²³¹. Nel caso in cui il colpevole di quanto sopra si adopera per far sì che l'attività delittuosa non porti a ulteriori conseguenze, oppure, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (art. 492 c.p.p.), provveda in maniera concreta al ripristino dello *status quo ante* dei luoghi danneggiati, ovvero collabori con l'autorità giudiziaria nella ricostruzione dei fatti, nell'individuazione dei colpevoli o nella sottrazione di risorse per la commissione dei delitti, la pena prevista viene diminuita.

Le tre ipotesi descritte sono poste in alternativa tra loro, ma possono anche cumularsi se il colpevole compie due o più delle attività di ravvedimento previste. Mentre il processo è sospeso per evitare di elidere la pretesa punitiva dello Stato, se il giudice lo ritiene opportuno, può concedere del tempo all'imputato affinché

²³¹ Può comportare una diminuzione della pena l'ipotesi in cui il soggetto agente, dopo aver commesso uno tra i reati di natura ambientale previsti dalla legge, si adopera affinché l'attività delittuosa non venga portata a conseguenze ulteriori. Inoltre, per i casi di inquinamento ambientale e disastro ambientale, è possibile che il reato sia stato commesso con colpa e non con dolo, in tale ultima ipotesi è prevista una diminuzione della pena fino a due terzi.

provveda al ripristino dei luoghi, durante il quale il corso della prescrizione viene sospeso. L'art. 318-*bis*, D.Lgs. n. 152 del 2006, pone una precisa linea di confine del meccanismo estintivo rispetto alla fattispecie premiale prevista dall'art. 452-*decies* c.p. a beneficio degli autori dei delitti ivi previsti, definendo l'ambito di applicazione delle successive norme alle sole contravvenzioni sanzionate dal medesimo decreto n. 152 cit., a condizione che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette²³².

Infine, merita una breve trattazione l'istituto della confisca. In deroga a quanto previsto dall'art. 240 c.p. in tema di confisca facoltativa, l'art. 452-*undecies* rende obbligatoria la confisca anche delle cose che sono servite a commettere il reato, nonché del profitto e del prodotto dello stesso, salvo che la cosa appartenga a persona estranea al reato. Sulla diversa natura della confisca *ex* art. 452-*undecies* c.p. e quella prevista dal Testo Unico sull'ambiente, la Corte di legittimità si è pronunciata come si seguito: «la mancata possibilità di estendere alle contravvenzioni del d.lgs. n. 152/2006, l'esclusione della confisca, prevista dal quarto comma dell'art. 452-*undecies* c.p., non lede il principio di uguaglianza formale e sostanziale, riconosciuto dall'art. 3 Cost. La confisca che coinvolge le fattispecie previste dal codice penale, cui si può applicare anche l'esclusione di cui sopra, ha funzione diversa dalla misura prevista per le contravvenzioni del Testo Unico sull'ambiente»²³³.

Per quanto riguarda il prezzo del reato, la sua confisca è già considerata obbligatoria dall'articolo 240 c.p. La nozione di «prodotto del reato» rimanda alla cosa materiale che trae origine dallo stesso mentre per «profitto» si intende il guadagno od il vantaggio economico riferibile all'illecito penale; infine, il prezzo è la somma o l'utilità conseguita dalla commissione del reato. Qualora la confisca diretta non sia possibile, il secondo comma dell'art. 452-*undecies* prevede la confisca per equivalente. In tal caso il giudice dovrà quantificare la somma oggetto di profitto, prodotto o prezzo, e procedere con la confisca dell'equivalente di cui il condannato, o persona interposta fittiziamente, abbia la disponibilità. La confisca

²³²TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, cit. 38.

²³³ Cass. pen., Sez. III, 11/02/2020, n. 15965, in *Foro It.*

non viene disposta se il colpevole abbia provveduto alla messa in sicurezza dei luoghi o, se necessario, alla bonifica²³⁴.

Su tale aspetto va chiarito che i giudici hanno dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452-*undecies*, co. 4 c.p. in tema di confisca, precisando che, per le contravvenzioni ambientali trova applicazione la confisca di cui all'art. 260-*ter*, comma 4, dello stesso d. lg., che ha natura eminentemente sanzionatoria, mentre la misura ablatoria prevista dal codice penale presenta una funzione risarcitoria e ripristinatoria²³⁵.

La disciplina in tema di confisca si atteggia in maniera differente in ragione del delitto ambientale per il quale è stata pronunciata sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, sì che, mentre per le condotte di cui agli art. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies*, 452-*septies* e 452-*octies* c.p. la confisca di quanto indicato nell'art. 452-*undecies*-c.p. è sempre ordinata in via diretta ai sensi del comma 1 e per equivalente ai sensi del comma 2 dell'art. 452-*undecies*, per le residue fattispecie delittuose può essere disposta in via diretta ai sensi dell'art. 240, comma 1, c.p. e per equivalente a norma dell'art. 452-*undecies*, comma 2, c.p.²³⁶

3.8. Il delitto di omessa bonifica

La disciplina delle attività di bonifica è assistita, nell'ottica penale, dalle sanzioni *ex art. 257*, d.lgs. n. 152/2006, nel caso di omessa bonifica «in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti», nonché «in caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242»²³⁷ e dall'art. 452-*terdecies* c.p., nel caso di omessa bonifica, ripristino o recupero dello stato dei luoghi da parte del soggetto a ciò «obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica»²³⁸.

²³⁴ MANICCIA, *Crimini ambientali*, cit., 49.

²³⁵ È stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452-*undecies*, comma 4, c.p. per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede, per i soli delitti indicati nel comma primo della medesima disposizione e non anche per le contravvenzioni ambientali previste dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi, non possa essere disposta la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto dei reati. Cass. pen., Sez. III, 11/02/2020, n.15965, in *giurisprudenzapenale.it*

²³⁶ Cass. pen., Sez. III, 13/04/2023, n. 22096, in *giurisprudenzapenale.it*.

²³⁷ Articolo modificato dall'art. 1, l. 22 maggio 2015, n. 68.

²³⁸ Articolo introdotto dall'art. 1, l. n. 68/2015.

Quest'ultimo articolo prevede che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000».

Il tenore della norma rimanda ad una clausola di sussidiarietà, che porta a non applicare la disposizione laddove il fatto costituisca più grave reato mentre il bene giuridico tutelato è rappresentato dall'interesse dello Stato all'efficiente ripristino dello *status quo ante* dei luoghi.

In merito ai soggetti attivi del reato ci si riferisce agli obbligati per legge, dal giudice o dalla pubblica autorità alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi colpiti da danni di tipo ambientale. Di estremo interesse è la giurisprudenza intervenuta sul tema in oggetto, la quale ha affermato che sussiste reato di omessa bonifica dei siti inquinati anche quando il soggetto obbligato impedisce la formazione del progetto di bonifica²³⁹. Nello specifico i giudici si sono espressi sul caso come di seguito: «Il reato di omessa bonifica dei siti inquinati è configurabile non solo nel caso in cui il soggetto obbligato non vi provveda in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 e ss. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ma anche in quello in cui impedisca la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione, non attuando il piano di caratterizzazione necessario per la predisposizione del piano di bonifica».

La sentenza del 26 gennaio 2021, n. 3, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha, invece, riportato alla luce la problematica della gestione della bonifica dei siti inquinati da parte del curatore fallimentare dell'impresa che ha posto in essere condotte inquinanti. A seguito del rinvenimento, nello stabilimento di un'impresa fallita, di rifiuti abbandonati prodotti nel corso della pregressa attività di dell'impresa stessa, il Comune di Vicenza aveva ingiunto, ai sensi dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006, alla curatrice del fallimento di sgomberare un deposito di rifiuti «costituiti da scarti di demolizione cementizi, bancali rotti, rifiuti di lastre bituminose e polistiroli vari, bidoni metallici arrugginiti, laterizi

²³⁹ Cass. pen., Sez. III, 15/11/2018, n. 17813, in *Foro It.*

infranti ed abbandonati disordinatamente in cumuli sul nudo suolo senza alcuna protezione per quest'ultimo». In breve, il Sindaco aveva ingiunto alla curatrice a provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi. Occorre specificare che la impresa fallita era proprietaria del suolo dove insistevano i rifiuti abbandonati e che la curatrice aveva realizzato l'inventariazione dello stesso ai sensi e con le modalità individuate dall'art. 88, comma 2, L. fall., cioè mediante trascrizione della sentenza di fallimento nei registri immobiliari.

Dopo la notifica dell'ordinanza sindacale, la curatrice aveva constatato l'assenza di fondi nella massa attiva sufficienti a coprire i costi dell'operazione ordinata e, di conseguenza, aveva comunicato al Comune di non poter provvedere per mancanza di fondi. Il TAR del Veneto, con sentenza n. 744 del 19.6.2019 aveva accolto il ricorso, annullando l'ordinanza sindacale. Avverso tale sentenza il Comune aveva proposto ricorso in appello e la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, constatata l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale in merito alla legittimazione passiva del curatore rispetto all'ordinanza del Sindaco di smaltimento e rimozione dei rifiuti emessa ai sensi del 3° co. dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 (TUA), rimetteva, con ordinanza n. 5454 del 15 settembre 2020, la questione alla Adunanza Plenaria.

L'articolo 178 TUA prevede i principi generali conformemente ai quali deve avvenire la gestione dei rifiuti, mentre l'articolo 192 TUA introduce il divieto di abbandono. Nel termine «abbandono», vengono ricomprese, oltre a tutte quelle condotte di abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti, sul e nel suolo, anche l'immissione dei rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee²⁴⁰. Il terzo e il quarto comma delineano l'obbligo di rimozione attribuibile non solo a chi abbia effettuato l'abbandono, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa (rispetto ai quali deve esservi un accertamento di responsabilità da effettuarsi in contraddittorio) ma anche alle persone giuridiche o agli eventuali soggetti ad esse subentrati,

²⁴⁰ MANICCIA, *Crimini ambientali*, cit., 52.

conformemente alle disposizioni inerenti alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ai sensi del D.lgs. n. 231/2001²⁴¹.

Il perno della questione è stato di determinare chi fosse responsabile della condotta inquinante commessa dal fallito e chi, pertanto, fosse obbligato ad eliminare le conseguenze dannose quando chi venga chiamato a rispondere non sia chi ha abbia concretamente compiuto il fatto ma il curatore fallimentare. Sulla questione, l'Adunanza Plenaria ha concluso che la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, tramite l'inventario dei beni dell'impresa medesima *ex artt. 87 e ss. L.F.*, comportino la sua legittimazione passiva all'ordine di rimozione.

La giurisprudenza penale ha svolto un ruolo rilevante nella interpretazione della dibattuta questione della responsabilità ambientale del curatore, intervenendo con principi di diritto che dirigono l'interprete soprattutto nei casi più delicati, vale a dire quando la salute dell'uomo sia a forte rischio.

In particolare, la giurisprudenza penale si è occupata di fabbricati, contenenti amianto²⁴², di proprietà di società in costanza di fallimento. In tema, sentenza fondamentale è stata quella della Sezione III penale della Corte di cassazione²⁴³ così massimata: «in caso di emissioni in atmosfera prodotte da attività non autorizzate, per la configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p. non occorre verificare il superamento dei limiti di legge, ma è sufficiente accertare la semplice idoneità delle emissioni a creare molestia alle persone (nella fattispecie di trattava di dispersione nell'ambiente di fibre di amianto quale conseguenza del negligente abbandono agli agenti atmosferici in cui la curatela fallimentare aveva lasciato i capannoni industriali contenenti amianto)». In ogni caso, la Suprema Corte ha sancito che «la norma incriminatrice invero, sanziona penalmente l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti solo se imputabile ai titolari di impresa o ai responsabili di enti, perché fa carico a questi soggetti di un qualificato ruolo di responsabilità nella gestione dei rifiuti connessi alla loro attività,

²⁴¹ AA.VV., *Il fallimento e crisi d'impresa*, Ipsoa, 2023, 1133.

²⁴² L'amianto, in base a valutazioni scientificamente confermate, è uno degli agenti cancerogeni più nocivi per la salute.

²⁴³ Cass. pen., Sez. III, 1° ottobre 2008, n. 37282, in *Foro It.*

riservando invece ai soggetti comuni un carico di responsabilità minore, presidiato da una semplice sanzione amministrativa *ex art. 255 D.Lgs. 152/2006*. Ma quando l'impresa sia dichiarata fallita la responsabilità del suo titolare si trasferisce sul curatore fallimentare, che da una parte è pubblico ufficiale e dall'altra ha il compito di amministrare il patrimonio dell'impresa in sostituzione del suo titolare. Si tratta non già di estensione analogica, ma di interpretazione teleologica della norma incriminatrice, secondo la quale, nella soggetta materia, il ruolo del curatore non può ridursi a quello di soggetto "comune". Del resto, non sembra estranea a questa logica la recente affermazione delle Sezioni unite, secondo la quale la curatela fallimentare non è "terzo estraneo al reato" ai fini di cui all'art. 240, comma 3, c.p. (Sez. Un. n. 29951 del 24.5.2004, Cur. fall. in proc. Focarelli, rv. 228164). Per queste ragioni, da una parte non può negarsi l'astratta ricorribilità del contestato reato di cui all'art. 256, comma 2, D. Lgs. 152/2006, dall'altra non può affermarsi la sua estinzione per decorso del termine di prescrizione». La Corte concludeva in tal modo: «nel caso di specie, il giudice cautelare, con motivazione incensurabile in questa sede, ha ritenuto che lo spossessamento dell'impresa per effetto del fallimento era inidonea a scongiurare la protrazione o la reiterazione del reato, considerato che l'abbandono dei rifiuti pericolosi continuava ad accrescersi anche in costanza di fallimento, per il perdurante sfaldamento delle coperture in eternit, che erano in stato di abbandono ormai da oltre vent'anni»²⁴⁴.

In breve, la norma incriminatrice sanziona penalmente le suddette condotte solo ove imputabili ai titolari di impresa o ai responsabili di enti, in quanto sono gli unici obbligati a gestire i rifiuti legati alla loro impresa, applicando, al contrario, ai soggetti comuni, secondo quanto previsto dall'art. 255 del Codice dell'Ambiente, una sanzione amministrativa. Tuttavia, ove l'azienda fallisca, la responsabilità del «titolare» si trasferisce sul curatore. In tal caso non può parlarsi di estensione analogica, bensì di interpretazione teleologica della norma incriminatrice, secondo la quale, nella soggetta materia, il ruolo del curatore non può ridursi a quello di soggetto «comune». Concludendo, la Corte ha precisato che lo spossessamento conseguente al fallimento non scongiurava né la protrazione né

²⁴⁴ Cass., Sez. Un., 24/5/2004, n. 29951.

la reiterazione del reato e questo poiché i danni ambientali prodotti dai rifiuti composti di amianto aumentavano anche post fallimento²⁴⁵.

Nello stesso senso, l'Adunanza Plenaria ha risposto affermando il seguente principio di diritto: «ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152-2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare». In altre parole, il curatore è stato identificato come il soggetto onerato di smaltire i rifiuti prodotti, e poi abbandonati, dall'azienda fallita e di ripristinare la salubrità compromessa dei luoghi divenendo obbligato in tal senso e sottoposto all'art. 452-*terdecies* c.p.

3.9. Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti

L'art. 3 del D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21 recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lett. q, della legge 23 giugno 2017, n. 103» ha introdotto l'art. 452-*quaterdecies* al c.p.

Tale articolo disciplina l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, una norma posta a tutela sia dell'ambiente sia dell'ordine pubblico. La sua introduzione mira a punire, con scopo deterrente, le condotte riferibili alla gestione abusiva dei rifiuti²⁴⁶.

²⁴⁵ COVIELLO, *Abbandono dei rifiuti e responsabilità del curatore fallimentare* [Nota a sentenza] *Cass. pen., sez. III, sent. 1° ottobre 2008, n. 37282*, in *Dir. giur. agr., al. e amb.*, vol. 18, fasc. 5, 2009, 343-345.; VISIONE, *Il Consiglio di Stato sull'abbandono dei rifiuti della società fallita e gli obblighi del curatore*, in *Rivista.camminodiritto.it*, 2021, 12.

²⁴⁶ In tema di abusiva gestione di rifiuti, rientrano tra le “migliori tecniche disponibili” cui si riferiscono molteplici previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006 le prescrizioni tecniche contenute sia nelle BAT (*Best Available Techniques*) adottate dalla Commissione Europea e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, sia nelle BREF (*Best Available Techniques Reference Documents*), di cui la Commissione Europea cura la raccolta, sì che le stesse concorrono a definire il parametro autorizzatorio la cui inosservanza è sanzionata dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., così: *Cass. pen., Sez. IV, 27/09/2022, n. 39150*, in *dejure.it.*: v. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, cit., 176 ss.: «Il sistema normativo italiano si caratterizza per la netta demarcazione tra la fattispecie criminosa di mera spedizione illecita di rifiuti e il più grave delitto di traffico illecito di rifiuti svolto in modo organizzato. In particolare, l'introduzione di un delitto ad hoc in materia, commesso in forma organizzata, risale alla legge 23 marzo 2001, n. 93, che ha inserito l'art. 53 bis nel c.d. “decreto Ronchi” (d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)35, intitolato “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”. Il medesimo delitto è poi ricomparso all'art. 260 del c.d. Testo Unico dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), recentemente trasferito all'interno del codice penale, all'art. 452 quater- decies (“Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”)»

Le condotte punite da questo reato sono quelle prevalentemente poste in essere dalle ecomafie, rappresentando la gestione dei rifiuti un giro di affari in costante crescita e di notevole guadagno. Per la commissione del reato non è prevista tuttavia la forma associativa e, pertanto, la condotta incriminatrice può essere posta in essere in ipotesi anche da una sola persona «che riesca a gestire abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Sta di fatto, però, che nella realtà criminologica si tratti di un reato plurisoggettivo, in quanto il requisito dell'«allestimento di mezzi e attività continuative organizzate» presuppone la creazione di una struttura di tipo imprenditoriale, normalmente realizzata con il coinvolgimento di una pluralità di persone ivi operanti»²⁴⁷.

Nello specifico, la norma disciplina varie forme di gestione illecita dei rifiuti purché aventi ad oggetto una «quantità ingente». Essendo, tra l'altro, un reato di pericolo non è richiesto un effettivo danno ambientale²⁴⁸.

Per quanto attiene alla valutazione del presupposto dell'ingente quantità spetterà al giudice la sua valutazione nel caso concreto.

Al secondo comma dell'articolo è stabilita una circostanza aggravante speciale, qualora oggetto di gestione abusiva si configuri come ad «alta radioattività».

Dal punto di vista strutturale, la Cassazione²⁴⁹ ha, a più riprese, confermato la natura di reato abituale²⁵⁰ del delitto. Il delitto in esame sanziona, dunque, comportamenti non occasionali di soggetti che, al fine di conseguire un ingiusto

²⁴⁷ Così, BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, cit., 176 ss.

²⁴⁸ L'abitualità della condotta può discernere dai profitti realizzati. Sul tema: Cass. pen., Sez. III, 04/10/2023, n.45314, in *Foro It.*, che ha concluso che: «in tema di sequestro preventivo finalizzato alla confisca, il profitto del delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 452-quaterdecies c.p., suscettibile di essere appreso, anche per equivalente, può essere costituito dal risparmio di spesa, ossia dal vantaggio economico ricavato, in via immediata e diretta, dal reato e consistente nel mancato esborso di quei costi "doverosi", non sopportati in ragione dell'illecito, oggettivamente individuabili nella loro identità ed economicamente valutabili sulla base di criteri in grado di assicurarne la quantificazione, secondo un alto grado di probabilità logica. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto corretta l'identificazione del profitto confiscabile nella somma corrispondente al risparmio di spesa derivante dall'omesso emungimento e smaltimento del percolato prodottosi in una discarica, che, invece, avrebbe dovuto essere drenato per minimizzare il battente idraulico)».

²⁴⁹ A partire da Cass. pen, Sez. III, 3 novembre 2009, n. 46705.

²⁵⁰ BELLAGAMBA, *L'eclittica struttura del reato abituale nel labirintico contesto delle fattispecie di durata*, 5 luglio 2020, in *www.legislazionepenale.eu*.

profitto, fanno della illecita gestione dei rifiuti la loro attività redditizia, anche se non esclusiva, per cui per perfezionare il reato è necessaria una, seppure rudimentale, organizzazione professionale (mezzi e capitali) che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo, ossia con pluralità di operazioni condotte in continuità temporale, operazioni che vanno valutate in modo globale: «alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge, e perciò il reato è abituale dal momento che per il suo perfezionamento è necessaria la realizzazione di più comportamenti della stessa specie»²⁵¹. Si tratta, in altre parole, di un reato necessariamente abituale²⁵².

La giurisprudenza di legittimità ha aggiunto un altro tassello laddove ha affermato che «il delitto di cui all'art. 260 d.lgs. n. 152/2006 (ora 452-*quaterdecies* c.p.) è reato “abituale proprio”, in quanto caratterizzato dalla sussistenza di una serie di condotte le quali, singolarmente considerate, potrebbero anche non costituire reato, con l'ulteriore conseguenza che la consumazione deve ritenersi esaurita con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito dei rifiuti»²⁵³. In realtà il delitto potrebbe anche manifestarsi come reato abituale improprio, in quanto i comportamenti reiterati potrebbero anche concretizzare ipotesi contravvenzionali, quali la gestione illecita di rifiuti di cui all'art. 256 d.lgs. n. 152/2006. Va altresì sottolineato che per potersi ritenere sussistente il requisito della «continuatività», secondo parte della giurisprudenza²⁵⁴ l'apprezzamento circa la soglia minima di rilevanza penale della condotta che configura il delitto debba essere effettuato non soltanto attraverso il

²⁵¹ Tra le varie pronunce che hanno sostenuto tale natura del delitto: Cass. pen, Sez. III, 8/07/2010, n. 29619; Cass. pen., 15/10/2013, n. 44449; Cass. pen., 14/07/2016, n. 52838, tutte in: *giurisprudenzapenale.it*.

²⁵² La natura abituale del reato proietta i suoi effetti anche sulla competenza territoriale. In proposito, la recente sentenza Cass. pen., Sez. III, 25/11/2021 (dep. 2022), n. 1348 ha affermato che «la competenza territoriale del giudice distrettuale presuppone che sia accertato il luogo di consumazione del reato compreso tra quelli indicati nell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. sulla base delle regole stabilite negli artt. 8 e 9, comma 1, c.p.p. o, quando sia impossibile la loro applicazione, in base a quelle del successivo art. 16, potendosi far ricorso ai criteri sussidiari indicati nei commi secondo e terzo del citato art. 9 solo in via residuale, allorché non possano trovare applicazione quei parametri oggettivi che, garantendo il collegamento tra competenza territoriale e luogo di manifestazione di almeno uno degli episodi che costituiscono la vicenda criminosa, meglio assicurano il principio costituzionale della “naturalità” del giudice, come fisiologica allocazione del processo, fin quando e dove possibile nel “*locus commissi delicti*”».

²⁵³ Cass., pen. Sez. III, 28/02/2019, n. 16036, in *Foro It.*

²⁵⁴ *Ibidem*.

riferimento al mero dato numerico, ma anche considerando gli ulteriori rimandi, contenuti nella norma, all'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate finalizzate alla abusiva gestione di ingenti quantità di rifiuti, poiché tale valutazione complessiva, operata in concreto dal giudice, consente di superare agevolmente eventuali margini di incertezza proprio in ragione della sostanziale pianificazione e strutturale organizzazione della condotta che la norma richiede.

Inoltre, aggiunge la Corte, «i requisiti della condotta indicati dalla legge – compimento di più operazioni e allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, attività di cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione, o comunque gestione abusiva di rifiuti, quantitativo ingente di rifiuti e finalità di ingiusto profitto — vanno considerati unitariamente e non singolarmente»²⁵⁵.

Tale ultima affermazione, secondo cui la valutazione dei vari elementi costitutivi del reato non deve essere «atomistica», ma «complessiva», appare di primaria importanza anche per la valutazione degli altri elementi costitutivi del reato, in *primis* l'abusività della condotta. Il delitto in parola, oltre che abituale, è anche un reato «a consumazione anticipata»²⁵⁶ in cui non è necessaria la lesione del bene giuridico tutelato. Trattasi quindi di «reati di pericolo astratto»²⁵⁷.

Per ciò che attiene alla consumazione del delitto, si ritiene che essa avvenga con la cessazione dell'attività: «il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, già previsto dall'art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ed attualmente sanzionato dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., avendo natura di reato abituale proprio, si consuma con la cessazione di tali complessive attività, e non in corrispondenza di ogni singola condotta, sì che, ai fini della prescrizione, deve tenersi conto delle modifiche normative, anche *in peius*, nelle more intervenute»²⁵⁸.

²⁵⁵ Sul tema, v. anche RUBERTI, *Art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006: l'abitudine e la quantità ingente di rifiuti nella valutazione unitaria dei requisiti della condotta illecita*, 2007, in www.ambientediritto.it.

²⁵⁶ Cass. pen., Sez. III, 13/01/2017, n. 9133, in *Foro It.*

²⁵⁷ MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, cit., 111 e MANICCIA, *Crimini ambientali*, cit., 56.

²⁵⁸ Cass. pen., Sez. III, 15/09/2021, n. 42631, in *Foro It.* Fattispecie in cui l'ultima attività illecita rilevante era stata posta in essere nell'anno 2011 e, quindi, successivamente all'entrata in vigore della l. 13 agosto 2010, n. 136, che, inserendo la fattispecie di cui all'art. 260 d.lgs. cit. nel novero dei reati elencati dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., aveva determinato il raddoppio del termine massimo di prescrizione da sette anni e sei mesi a quindici anni.

La natura di reato abituale del delitto in parola sembrerebbe, in prima approssimazione, indurre a ritenerlo ontologicamente incompatibile con la contemporanea contestazione nei confronti del reo dell'istituto della continuazione *ex art. 81 cpv. del codice penale*. Tuttavia, è stato ritenuto che i due istituti possano coesistere «ove siano identificabili serie autonome di condotte intervallate con soluzione di continuità e quindi non riconducibili ad unitarietà»²⁵⁹.

Analogamente, in dottrina²⁶⁰ è stato sottolineato come, ove ci si trovi di fronte a «diverse condotte criminose tra loro differenti nelle modalità di realizzazione ovvero in cesura temporale tra loro», non si avrà un unico reato abituale, ma due reati in «continuazione interna» tra loro. Si potrebbe, ad esempio, ipotizzare il caso in cui, in un primo momento, il traffico illecito venga attuato mediante il mancato trattamento dei rifiuti, e, dopo delle modifiche impiantistiche che consentano il trattamento, attraverso una scorretta classificazione dei rifiuti che ne consenta l'(abusivo) smaltimento con risparmio dei costi²⁶¹. Va anche segnalato che, laddove il reato si configuri come abituale improprio non vi sarebbe altra differenza col reato continuato «se non quella di manifestarsi come una particolare forma di continuazione, che soggiace ad una disciplina *ad hoc* in corrispondenza dello specifico *nomen iuris* del reato»²⁶². In merito alla prescrizione, per effetto della Riforma Cartabia, il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, che a seguito della modifica normativa del 2010 era divenuto sostanzialmente «imprescrittibile», potrà per il futuro esporsi al rischio di falcidia per improcedibilità²⁶³.

²⁵⁹ Cass. pen., Sez. III, 2/07/2010, n. 35805, in *Foro It.*

²⁶⁰ SECHI - ROMITO, *I reati in materia di rifiuti*, Milano, 2020, 144.

²⁶¹ PALMISANO, *Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Lexambiente, Riv. Trim. di Dir. Pen. Amb.*, Fasc. 3/2022, 28;

²⁶² BELLAGAMBA, *L'ecclettica struttura del reato abituale nel labirintico contesto delle fattispecie di durata*, cit., 1.

²⁶³ APRILE, *Brevi riflessioni sulla 'riforma Cartabia' in materia di prescrizione e di improcedibilità (legge 27 settembre 2021, n. 134)*, 11 ottobre 2021, in www.giustiziainsieme.it. Sul punto, l'Autore ha notato che «restano dei dubbi sulla compatibilità di tale impianto normativo con i parametri degli artt. 24 e 101 Cost., tenuto conto che, pur in presenza di una sentenza penale di primo grado e in assenza del decorso della prescrizione del reato (altrimenti giustificativo del venir meno della pretesa punitiva statale), il mero decorso del tempo determina una sorta di estinzione del processo: così potendo finire per frustrare le esigenze connesse all'avvenuto esercizio dell'azione penale e alla tutela della vittima (in special modo se la sentenza gravata con l'impugnazione è di assoluzione)».

Conclusivamente, la dottrina si esprime positivamente sulla formulazione di questo reato e sulla sua capacità di tutela oltre che deterrente e repressiva²⁶⁴. Infine, questo tipo di delitto determina anche la responsabilità dell'ente ai sensi dell'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001, prevedendo misure sanzionatorie pecuniarie e interdittive.

²⁶⁴ BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, cit., 176 ss.: « La disciplina in materia apprestata dall'ordinamento penale italiano appare appropriata, ben strutturata e completa: il delitto, che si distingue dalla meno grave fatti- specie contravvenzionale della mera spedizione illecita di rifiuti, è descritto in termini sufficientemente precisi ed è accompagnato da un apparato sanzionatorio adeguatamente severo; inoltre, alla responsabilità dei singoli si affianca quella delle associazioni criminose e dello stesso ente che abbia tratto un vantaggio dalle attività illecite di traffico dei rifiuti; infine, sul piano investigativo la competenza è affidata a magistrati e forze di polizia specializzati nella lotta alla criminalità organizzata».

CAPITOLO III

**CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ED ECO DELITTI:
INTERFERENZE CON ASSOCIAZIONI MAFIOSE E
DIRITTO PENALE DEGLI ENTI**

1. Le c.d. “ecomafie” e il contrasto al fenomeno

1.1 Le agromafie

In Italia, come già discusso nei precedenti capitoli, prima della novella legislativa sugli eco-delitti, mancava una disciplina adeguata di tutela penale dell’ambiente. Tale vuoto normativo ha consentito che anche la criminalità organizzata espandesse i suoi guadagni illeciti e così la mafia, la cui storia in Italia ha radici profonde e radicate, è riuscita, nel corso del XX secolo, ad influenzare la politica, l’economia e la società. In questo contesto nascono e si sviluppano le c.d. “ecomafie”, divenute un fenomeno sempre più internazionale, il che dimostra e purtroppo conferma, peraltro, come in capo alle associazioni mafiose, vi sia sempre più elevata disponibilità di liquidità e altresì presenza di un’articolazione organizzativa complessa e di difficile eliminazione.

Le mafie hanno tradizionalmente guardato con grande interesse al settore alimentare e agricolo, presentandosi anche nelle vesti di agromafie, ossia di organizzazioni criminali che operano nel settore agricolo e agroalimentare,. Lo scopo è di trarre profitto illegale attraverso il controllo delle filiere agroalimentari, l’estorsione nel settore, il traffico illecito di prodotti e altre attività illegali²⁶⁵. Le agromafie utilizzano una combinazione di violenza, intimidazione e corruzione sia per ottenere il controllo delle attività agricole e agroalimentari, che sia per imporre il pagamento di importi indebiti a produttori e commercianti agricoli.

Non sono poche le volte in cui le mafie riescono ad infiltrarsi nelle istituzioni locali e a corrompere funzionari di pubblici servizi ottenendo favori e

²⁶⁵ TOSCHEI, *Il fenomeno delle eco/agromafie e le influenze del sistema anticorruzione*, Milano, 2015, 5.

protezione. Le agromafie sono note anche per la manipolazione dei fondi pubblici destinati al settore agricolo tramite rendicontazioni di attività fasulle o completamente sopravvalutate.

Uno dei principali obiettivi delle agromafie è il controllo delle filiere agroalimentari, che consente di manipolare i prezzi dei prodotti, evadendo le tasse e il controllo delle autorità e creare un monopolio sul mercato per specifici prodotti²⁶⁶. Tra le varie implicazioni dello sviluppo delle agromafie vi è la diffusione dell'economia sommersa e il riciclaggio di denaro sporco. Tali pratiche illegali contribuiscono alla perpetuazione del crimine organizzato²⁶⁷. Tra le conseguenze più preoccupanti del fenomeno si pone anche la compromissione della sicurezza alimentare (con implicazioni sulla salute dei consumatori), realizzabile tramite l'adulterazione dei prodotti alimentari, la contraffazione delle etichette e l'utilizzo di sostanze nocive finalizzate ad adulterare i prodotti dando loro parvenza di elevata qualità²⁶⁸. Le agromafie sono anche coinvolte nel commercio di prodotti contraffatti, adulterati o di bassa qualità (i prodotti più coinvolti sono l'olio d'oliva, il vino, i formaggi, la frutta, la verdura, i cereali e le carni).

Nell'ottica di reprimere tali condotte, la giurisprudenza ha stabilito criteri sempre più stringenti per sanzionarle, così, ad esempio, ha riconosciuto che per la consumazione del reato di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari non serve l'avvenuto consumo dell'alimento, attribuendo rilevanza anche all'inidoneità dei protocolli produttivi adottati²⁶⁹.

Le agromafie sfruttano in larga misura il caporalato come mezzo per ottenere manodopera a basso costo e non regolamentata, che si caratterizza per essere facilmente controllabile e sfruttabile per il perseguimento dei propri interessi.

²⁶⁶ *Ibidem*, 6.

²⁶⁷ *Ibidem*, 10.

²⁶⁸ *Ibidem*, 594.

²⁶⁹ «Il reato di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari, previsto dall'art. 440 c.p., è di mero pericolo e a forma libera e, pertanto, si perfeziona con la semplice condotta di adulterazione o contraffazione – anche non occulta o fraudolenta – di una sostanza destinata all'alimentazione, da cui derivi un pericolo per la salute pubblica, senza necessità dell'avvenuto consumo della sostanza stessa, essendone sufficiente la potenziale utilizzabilità, mentre l'elemento soggettivo è integrato dal dolo generico, quale coscienza e volontà della condotta e dell'evento a essa ricollegabile, indipendentemente dal perseguimento dello specifico obiettivo di realizzare un attentato alla salute pubblica. (In applicazione del principio, la S.C. ha ritenuto corretta l'affermazione di penale responsabilità dell'imputato per la somministrazione a fagiani di sostanze medicinali nocive per la salute pubblica, riscontrate presenti nell'acqua di abbeverata, anche se non più rinvenute nei muscoli degli animali)»: v. Cass. pen. sez. I, 20/06/2017, n. 339, in *Foro It.*

Esse hanno sviluppato, nel corso degli anni, un *modus operandi* specifico per infiltrarsi nel settore agricolo e controllare varie attività, che ne testimonia la dolosità²⁷⁰. Uno dei principali strumenti utilizzati dalle agromafie è, come si è detto, l'estorsione esercitata ai danni di imprese agricole, cui consegue il reato di riciclaggio di denaro, che si realizza investendo i capitali illeciti nell'acquisto di terreni, aziende agricole in difficoltà o nel commercio di prodotti della filiera agricola al fine di dare una parvenza di legittimità ai proventi criminali²⁷¹.

Sono inoltre coinvolte nel traffico di sostanze illegali, ad esempio, mediante la coltivazione di stupefacenti (cannabis, papaveri da oppio, ecc.) o il trasporto di tali droghe all'interno di carichi di prodotti agricoli, al fine di non destare sospetti e di nascondere attività illegali dietro l'apparenza di attività agricole apparentemente legittime²⁷².

Si è anticipato che un altro classico strumento operativo delle agromafie è il ricorso alle false etichettature che violano le norme molto stringenti diffuse negli ultimi decenni, che prevedono informazioni molto dettagliate, come le indicazioni di produzione biologica, le certificazioni di qualità, le indicazioni di sostenibilità ambientale o di benessere animale e le indicazioni di compatibilità con diete specifiche (es. senza glutine, vegane, ecc.)²⁷³. Inoltre, con l'avvento della tecnologia e dell'accesso a informazioni tramite Internet ed i dispositivi mobili (*smartphone*), sono stati introdotti nuovi strumenti per l'etichettatura alimentare (come i codici QR o gli RFID), che consentono ai consumatori di accedere a ulteriori informazioni sul prodotto attraverso dispositivi elettronici²⁷⁴; si tratta di misure finalizzate a contrastare proprio le attività come quelle svolte dalle agromafie, che si basano, in sostanza, sulla garanzia della trasparenza e della tracciabilità dei prodotti agricoli.

²⁷⁰ MASINI, *Frammenti per una storia delle frodi alimentari*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2017, 313-318.

²⁷¹ *Ibidem*, 315.

²⁷² *Ibidem*, 317.

²⁷³ MASINI, «Agromafie»: *tipologia criminale e connotazione normativa dell'associazione per delinquere*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2018, 593 ss.

²⁷⁴ CAPELLI, *Frodi alimentari: anatomia di un'espressione equivoca, foriera di pericolosi malintesi e di strumentalizzazioni tendenziose*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-4, 2015, 349 ss.

Fino ad oggi, gli agroreati sono stati perseguiti in modo poco organico, nel senso che è mancata una normativa settoriale, pur trattandosi di illeciti che possono certamente avere un forte impatto ambientale, visto che il *modus operandi* di tali attività può portare all'inquinamento di corsi d'acqua, di terreni, di sottosuolo e di aria.

Vi è da dire che le forze politiche e istituzionali invero non riescono a varare un testo definitivo di repressione dei reati agro-alimentari, nonostante gli sforzi effettuati, diretti a potenziare e razionalizzare gli strumenti penali in questa materia²⁷⁵.

Ed infatti, in ragione della indubbia rilevanza che il settore agroalimentare riveste per l'Italia, proprio nell'anno di Expo 2015 e nel fermento di questa importante iniziativa, l'allora Ministro della giustizia Andrea Orlando nominava una Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare, con lo scopo di tutelare la produzione agroalimentare italiana (tutela del c.d. *made in Italy*) e dei valori correlati di salute pubblica e sicurezza agroalimentare. A capo della Commissione veniva posto il magistrato Giancarlo Caselli che elaborava appunto già nel 2015 lo schema del disegno di legge che poi è stato presentato alla Camera dei Deputati il 6 marzo 2020 (AC 2427)²⁷⁶ e rubricato «Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari» (di seguito anche il “DDL”)²⁷⁷. Il DDL, successivamente, è passato all'esame presso la Seconda Commissione Giustizia²⁷⁸ e al Senato ma non ha mai concluso l'*iter* di approvazione del Parlamento. Di ciò si ha contezza in ragione delle proposte di legge AC 1004²⁷⁹, presentata il 16.3.2023 e AC 823²⁸⁰, presentata il 26 gennaio 2023, intitolata «Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti

²⁷⁵ Cfr. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Diritto penale contemporaneo*, I, 2015, 1 ss.

²⁷⁶ Disegno di Legge AC 2427, in www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/52871_testi.htm

²⁷⁷ GRILLO, *Agromafie e agroreati: approvato il disegno legge sui reati agroalimentari*, in www.peridirittumani.com, 2020.

²⁷⁸ Cfr. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e salute pubblica al bivio della «nocività» degli alimenti: spunti critici sul d.d.l. n. 2427 del 2020*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 1-2, 1° gennaio 2022, 204 ss.

²⁷⁹ Proposta di Legge 1004 del 2023 in leg.19.pdl.camera.1004.19PDL0028560.pdf.

²⁸⁰ Proposta di Legge 883 del 2023 in documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/gi0019a.pdf.

agro-alimentari» e discussa in aula in data 29.11.2023 e, da ultimo, in data 10.1.2024²⁸¹.

Va tenuto presente che sia il DDL che le successive Proposte di Legge, presentano un contenuto sostanzialmente identico, ponendosi sulla scia dei lavori della Commissione Caselli. È emblematico che tutti questi progetti legislativi abbiano avuto una gestazione lenta e problematica, come da ultimo dimostra il rigetto della Proposta di Legge AC 823, avvenuta in aula in data 10 gennaio 2024.

Come si legge nell'intervento in aula del 29.11.2023²⁸² da parte del deputato PD Antonella Forattini, tale proposta di legge «raccolge il lavoro del Ministro della

²⁸¹ Per un approfondimento, v. Camera dei deputati, XIX LEGISLATURA, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari, A.C. 823, Elementi per l'esame in Assemblea n. 119/1*, in documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/gi0019a.pdf, nelle cui premesse si legge: «La proposta di legge AC 823, intitolata “Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari”, riproduce in larga parte il contenuto del disegno di legge AC 2427 della XVIII legislatura, che a sua volta riprendeva un progetto di riforma del diritto sanzionatorio agroalimentare elaborato dalla Commissione istituita nel 2015 (XVII legislatura) presso l'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e presieduta dal dott. Giancarlo Caselli».

²⁸² L'intervento del deputato Forattini spiega la nuova proposta di legge richiamando il disegno di legge del 2020: v. www.deputatipd.it/interventi/modifiche-al-codice-penale-e-altre-disposizioni-materia-di-illeciti-agro-alimentari: «Grazie, Presidente. Prima di entrare nel merito della proposta di legge che intende ridefinire il quadro penalistico degli illeciti agro-alimentari, corre l'obbligo di denunciare l'iter approssimativo e incompleto che su un tema così importante è stato svolto in Commissione giustizia, alla quale il provvedimento era assegnato.

Dopo lo svolgimento delle audizioni, per diversi mesi, il provvedimento non è stato istruito né esaminato e, dopo rinvii su rinvii a causa di una querelle tra MoVimento 5 Stelle e Fratelli d'Italia, querelle evidentemente sulla primogenitura del provvedimento, ci troviamo oggi che ai rinvii è corrisposta un'improvvisa accelerazione per rispettare le scadenze del calendario d'Aula. Termini brevissimi per emendamenti che non sono stati nemmeno esaminati e votati in Commissione. Denunciamo che non ci è stato consentito, come gruppo Partito Democratico, di partecipare all'approfondimento su un tema così importante e delicato, che dovrebbe unire e non alimentare steccati, forzature e battaglie ideologiche e di parte. Tuttavia, poiché il provvedimento è ora in Aula, malgrado questo iter così approssimativo e deficitario e direi anche inusuale, non ci esimiamo dall'avanzare la nostra posizione sul tema.

E fin da subito diciamo che il contrasto alla contraffazione alimentare è una battaglia che nell'istituzione parlamentare e nel Governo è stata originata e voluta dal nostro partito, dal Partito Democratico, ne rivendichiamo - noi sì - la paternità. Infatti, per provarlo, basta citare le parole dell'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando, che, partecipando alla presentazione del 3° Rapporto sui crimini agro-alimentari in Italia, diceva: “La lotta alla contraffazione alimentare e agro-alimentare è un'azione necessaria ed imprescindibile per la tenuta dell'economia e per il rilancio del sistema Paese”.

Beni come l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità e soprattutto la salute pubblica, nonostante fossero al centro dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, nell'impianto iniziale del codice penale non erano di fatto tutelati. Così, il Ministero della Giustizia, nel 2015, provò, dopo decenni, a colmare quelle lacune contenute nell'ambito della difesa penale dei valori legati all'ecologia. In quell'anno, infatti, è stata approvata la legge n. 68 del 2015, che introduceva i delitti contro l'ambiente nel nostro codice penale. La tappa legislativa logicamente susseguente a quella segnata con la legge sugli ecoreati sarebbe, in effetti, dovuta essere propedeutica all'approvazione di una riforma organica anche dei reati in materia agroalimentare. Nell'ottobre 2015, la commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare, istituita

Giustizia Orlando, della commissione presieduta da Caselli e del disegno di legge governativo del 2020, e nasce quindi dall'esigenza, particolarmente sentita dalle organizzazioni sociali e da quelle agricole, di contrastare il fenomeno delle agromafie».

presso il Ministero della Giustizia e presieduta da Giancarlo Caselli, concludeva i suoi lavori e consegnava al Ministro Andrea Orlando uno schema di disegno di legge recante "Nuove norme in materia di reati agroalimentari". Due le priorità della commissione: da un lato, una razionalizzazione di un sistema normativo complesso, se non intricato, come quello della materia agroalimentare, attraverso una ricostruzione delle fonti esistenti e una loro semplificazione; dall'altro, una modernizzazione e un adeguamento dell'uso della leva penale, calibrato su una nuova tavola di beni giuridici che richiedono strumenti di difesa diversificati e innovativi, con un occhio di particolare riguardo al fondamentale principio di prevenzione. Tali lavori furono, poi, raccolti durante l'esperienza del Governo Conte 2, che licenziò un disegno di legge governativo sul tema, esaminato nella Commissione giustizia della Camera. Tale provvedimento, però, non concluse il suo iter.

La presente proposta di legge raccoglie il lavoro del Ministro della Giustizia Orlando, della commissione presieduta da Caselli e del disegno di legge governativo del 2020, e nasce quindi dall'esigenza, particolarmente sentita dalle organizzazioni sociali e da quelle agricole, di contrastare il fenomeno delle agromafie.

Anche nella legge 2 marzo 2023, n. 22, che istituiva la Commissione parlamentare antimafia, è stato approvato, accogliendo una previsione contenuta nella PDL Provenzano-Serracchiani, tra i compiti della Commissione quello di verificare l'impatto negativo sotto i profili economico e sociale delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi della libertà dell'iniziativa privata, della libera concorrenza nel mercato, della libertà di accesso al sistema creditizio-finanziario e della trasparenza della spesa pubblica dell'Unione europea, dello Stato e delle regioni destinata allo sviluppo, alla crescita e al sistema delle imprese, con particolare riferimento ai fenomeni del caporalato e delle cosiddette agromafie, anche in considerazione delle frodi nell'impiego dei Fondi europei per l'agricoltura.

L'intervento di riforma che stiamo esaminando va, in primo luogo, ad anticipare, nella definizione, i nuovi reati di pericolo contro la salute, la tutela e, quindi, l'incriminazione già alla soglia del mero rischio e la valorizzazione del principio di precauzione, in un'ottica di tutela della salute pubblica, da offese di medio e lungo termine. In secondo luogo, afferma il tema dell'affinamento del sistema sanzionatorio delle frodi alimentari, con la creazione dell'emblematica figura del disastro sanitario. Ancora, il provvedimento si occupa dell'allargamento della responsabilità del reato delle aziende anche a questo tipo di crimini, con la previsione di cause di non punibilità per i fatti più lievi, subordinata alla realizzazione di successive concrete condotte riparatorie da parte degli stessi autori. Inoltre, il provvedimento introduce il reato di agropirateria. Il profilo della definizione normativa della provenienza dell'alimento è, in tal caso, irrilevante. In merito ai criteri adottati sul piano sanzionatorio, la quantificazione delle pene edittali dei nuovi reati alimentari non costituisce solo il necessario completamento punitivo dei precetti penali ma è in grado di condizionare la stessa efficacia generalpreventiva e applicativa della riforma, oltre a comportare specifici effetti processuali, per esempio in materia di misure cautelari o di intercettazioni.

Nella consapevolezza della difficoltà di graduare le comminatorie edittali, vi è stato il ricorso alla selezione di criteri, quanto più possibile oggettivi, che orientino la definizione del trattamento sanzionatorio. In funzione del criterio di proporzione sono stati adottati tre criteri interdipendenti: la corrispondenza della pena con il tasso di offensività espresso dal reato; l'equilibrio ponderale, ossia la ragionevolezza intrinseca della risposta punitiva; la coerenza di sistema. Così come gli operatori del settore e la pubblica opinione convengono nel riconoscere il pericolo delle agromafie e le comunità scientifica e giuridica sono concordi nell'indicare le soluzioni normative necessarie, allo stesso modo auspichiamo che il Parlamento possa trovare unità nella lotta contro le mafie, particolarmente pericolose e spietate nel settore agricolo e alimentare. Auspichiamo che ogni gruppo parlamentare possa contribuire, come non è successo sino ad oggi, a valorizzare e anche a migliorare tale proposta di legge, una proposta che dev'essere vista come una sfida, come un sostegno dell'impresa sana, della salute e della legalità»

Ad oggi, il clima politico-istituzionale che circonda il dibattito sulla riforma dei reati agroalimentari è piuttosto variegato. Il DDL, mai approvato, così come la nuova proposta di legge AC 823 – che è stata poi trasfusa integralmente nell'altra proposta rubricata AC 1004 – infatti, inaspriscono le sanzioni penali oggi vigenti, spesso trasformando le contravvenzioni attualmente previste dalla legge sulle condizioni igieniche di produzione n. 283/1962 in delitti.

Tra le varie novità previste (sia dal DDL che dalle due proposte di legge AC 1004 e AC 823) va menzionata l'introduzione del reato di agropirateria, che punisce la vendita di prodotti alimentari accompagnati da falsi segni distintivi o contraffatti e che comprende, *inter alia*, tutte quelle fattispecie di contraffazione di marchi, etichette e procedure di produzione, del reato di «produzione, importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti pericolosi o contraffatti», nonché del reato di «contraffazione di alimenti a denominazione protetta».

Analizzare le novità proposte da tali progetti normativi ci consente di tracciare anche l'attuale disciplina contro i reati agro-alimentari.

In primis, tali progetti prevedono l'introduzione del nuovo articolo 6-*bis* «Modelli di organizzazione dell'ente qualificato come impresa alimentare» nel d. lgs. n. 231 del 2001 che, similmente a quanto previsto dall'art. 30 d. lgs. n. 81 del 2008, stabilisce la stessa esenzione da responsabilità per le società del comparto agro-alimentare che abbiano adottato ed efficacemente attuato uno specifico Modello nel rispetto degli obblighi nazionali e sovranazionali aventi ad oggetto²⁸³: (i) il rispetto dei requisiti sulla fornitura di informazioni sugli alimenti; (ii) le attività di verifica sui contenuti delle pubblicità per garantire la coerenza degli stessi rispetto alle caratteristiche del prodotto; (iii) la rintracciabilità del prodotto ovvero la possibilità di ricostruire il percorso del prodotto attraverso le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione; (iv) il controllo dei prodotti e delle confezioni per garantirne qualità, sicurezza e integrità in tutte le fasi della filiera; (v) le procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti; (vi) la valutazione e gestione del rischio con riferimento alle scelte in materia di

²⁸³ Per ulteriori approfondimenti, v. www.fedegroup.it/media/modello-231.

prevenzione e controllo; (vii) le periodiche verifiche sull'effettività e adeguatezza del Modello.

Ad oggi, il clima politico-istituzionale che circonda il dibattito sulla riforma dei reati agroalimentari è piuttosto contrastato, poiché vi sono forze che si oppongono all'introduzione di pene particolarmente repressive. Ciò è ben evidente dal "tentativo" di abrogare le contravvenzioni previste dalla legge sulle condizioni igieniche di produzione n. 283/1962, posto in essere superando i criteri di delega tramite il d.lg 2 febbraio 2021 n. 27, approvato dal precedente governo "Conte 2".

Tale soppressione è stata evitata *in extremis* dal governo Draghi mediante il d. l. 22 marzo 2021 n. 42.

Ciò premesso, nei suoi contenuti il disegno di legge AC 2427 e le suddette proposte di legge (nessuno di tali progetti è stato ad oggi approvato) mirano a una riorganizzazione sistematica dei reati in materia alimentare. Seguendo le linee guida del Progetto del 2015, le due principali finalità della riforma sono: a) razionalizzare il complesso sistema normativo agroalimentare semplificando le fonti normative e coordinandole adeguatamente con le norme extrapenali, soprattutto di origine europea; b) recepire le istanze di modernizzazione emerse dalla criminologia empirica per rendere l'intervento penale più adeguato, specialmente in chiave preventiva, con un sistema di tutela basato su una scala offensiva articolata ed equilibrata.

Tali progetti normativi cercano di adeguare la legislazione alla realtà attuale della filiera agroalimentare, che è profondamente cambiata a causa dei progressi scientifici, tecnologici e delle innovazioni socio-economiche che hanno interessato l'intero settore. In tale ottica, vengono previste diverse figure di reato finalizzate a contrastare la varietà di illeciti che caratterizzano le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti, comprese le violazioni organizzate e sistematiche, nonché le caratteristiche tipiche delle infrazioni agroalimentari come illeciti aziendali.

Per quanto riguarda le direzioni politico-criminali specifiche del progetto, esse si sviluppano sui seguenti pilastri: 1) definizione dei reati di "pericolo per la salute", anticipando, se necessario, l'area del penalmente rilevante già al livello di rischio e tenendo conto dei consumi cumulativi di alimenti e quindi della

pericolosità per la salute anche nel medio e lungo termine. In tal senso si interviene sia sui reati codicistici posti a tutela della salute pubblica, cercando di renderli più efficaci, sia sulla legge n. 283/1962; 2) rinnovamento del sistema di contrasto alle frodi alimentari, anche anticipando la tutela, considerando che le attuali disposizioni si concentrano su ambiti offensivi poco specifici rispetto al dato empirico di riferimento e quindi ai contesti organizzati in cui di solito si commettono tali illeciti. In tale contesto, si interviene sui reati contro le frodi alimentari anche in termini di sanzioni, prevedendo figure criminose innovative come l'agro-pirateria; 3) estensione della responsabilità amministrativa degli enti ai reati in materia agroalimentare, con una disciplina specifica per i modelli organizzativi e di gestione, considerando appunto che le forme organizzate e societarie sono la principale dimensione criminologica delle violazioni nel settore in questione; 4) previsione di nuove ipotesi di non punibilità basate su condotte riparative *post-factum*: in particolare, si prevede l'adozione di un meccanismo di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare simile all'istituto già sperimentato nel settore della sicurezza e dell'igiene sul lavoro e introdotto anche nell'ambito della tutela dell'ambiente²⁸⁴.

In sintesi, il disegno di legge e le proposte di legge propongono una riorganizzazione sistematica dei reati agroalimentari, con l'obiettivo di semplificare la normativa e adeguarla alla realtà attuale del settore. Si cerca, di fatto, di prevenire i rischi per la salute pubblica anticipando l'intervento penale e si rinnova il sistema di contrasto alle frodi alimentari, introducendo nuove sanzioni e adattando la legislazione alle dinamiche organizzative delle violazioni nel settore.

Tali proposte normative rappresentano un'ambiziosa iniziativa che cerca di rispondere a istanze di riforma auspicate da tempo dalla dottrina penalistica specializzata nella materia²⁸⁵.

Le preoccupazioni del legislatore che giustificano la necessità di una profonda riforma della materia possono essere così sintetizzate: da un lato, si osservano condotte molto complesse, idonee ad occultare i reali protocolli adottati che rendendo difficile la loro ricostruzione, dall'altro lato, persistono violazioni

²⁸⁴ Cfr. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e salute pubblica al bivio della «nocività» degli alimenti: spunti critici sul d.d.l. n. 2427 del 2020*, cit., 206.

²⁸⁵ *Ibidem*, 208.

contravvenzionali previste dalla legge complementare che non riescono a costituire un efficace deterrente dei fenomeni illeciti più rilevanti²⁸⁶.

In sintesi, nel sistema attuale vengono in rilievo due estremi: da un lato, ci sono reati caratterizzati da un'offensività molto ampia, che, a causa della loro estensione, vengono interpretati come macro-contravvenzioni attraverso letture ermeneutiche assai estensive; dall'altro, ci sono reati di pericolo astratto di relativamente facile ricostruzione ed inquadramento, ma che hanno un'offensività limitata e parziale²⁸⁷.

La riorganizzazione sistematica dei reati alimentari si pone l'obiettivo di armonizzare l'attuale assetto normativo e, per farlo, prevede di apportare modifiche alle disposizioni penali riguardanti la salute pubblica. Innanzitutto, si propone di superare la distinzione attuale presente nel Titolo VI del Libro secondo del codice penale, tra «Delitti di comune pericolo mediante violenza» (Capo I) e «Delitti di comune pericolo mediante frode» (Capo II), sostituendola con una nuova suddivisione tra «Delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica» (Capo I) e «Delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza delle acque, degli alimenti e dei medicinali» (Capo II). Inoltre, la rubrica del Titolo VI verrebbe cambiata in «Dei delitti contro l'incolumità e la salute pubblica». Queste nuove denominazioni sono ritenute più adeguate per riflettere i contenuti e gli obiettivi della riforma di questa categoria di reati.

All'articolo 517 c.p. verrebbe introdotto anche il reato di «agro pirateria»²⁸⁸ e, nella progettata riformulazione, è stato ridefinito il reato di avvelenamento di acque o sostanze alimentari (articolo 439 c.p.), ampliandone l'ambito di applicazione. Vengono eliminati il requisito che le acque o sostanze avvelenate siano destinate all'alimentazione e il riferimento al momento in cui tali condotte devono avvenire («prima che siano attinte o distribuite per il consumo», come stabilito dalla disposizione attuale). Il disvalore del reato viene posto interamente sull'azione di avvelenamento. Per quanto riguarda la sanzione, l'ergastolo è

²⁸⁶ Soprattutto quelli legati alla grande distribuzione o al commercio all'ingrosso.

²⁸⁷ GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, 96.

²⁸⁸ Il D.L. prevede che «Chi organizza un'attività per commettere sistematicamente frodi in commercio di prodotti alimentari vendita di alimenti con segni mendaci e contraffazione agroalimentare a denominazione protetta è punito con la reclusione da tre a sette anni con una multa da 20.000 a 100.000».

previsto solo nel caso in cui l'avvelenamento causi la morte di qualcuno, mentre per l'ipotesi di base è prevista la pena della reclusione non inferiore a 15 anni²⁸⁹.

Viene anche modificato l'articolo 440 del codice penale (Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari), includendo il caso di contaminazione ed estendendo l'ambito di applicazione della fattispecie anche ai medicinali. Inoltre, al comma 2 viene proposta l'introduzione di una nuova figura di reato, che punisce con la stessa pena del comma 1 «chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, produce, tratta o compone alimenti, medicinali o acque destinate all'alimentazione in violazione delle leggi o dei regolamenti sulla sicurezza alimentare o dei medicinali o comunque inadatti al consumo umano o nocivi, rendendoli pericolosi per la salute pubblica».

Il quadro normativo si arricchisce con l'introduzione del nuovo articolo 440-*bis*, che stabilisce una norma centrale per definire i rapporti tra le disposizioni del codice penale e la legge n. 283/1962. In sostanza, questa disposizione verrebbe a punire tutte le azioni successive di commercializzazione o somministrazione di alimenti, acqua e farmaci «resi pericolosi per la salute pubblica a seguito delle azioni di avvelenamento di cui agli articoli 439 e 440 del codice penale». Questa disposizione segue in linea generale quella proposta inizialmente dalla Commissione Caselli (articolo 4 del testo), sebbene con alcune modifiche, come l'eliminazione del riferimento agli «alimenti non sicuri» e «pregiudizievoli per la salute», concetti che i redattori del disegno di legge del 2020 (e, in seguito, delle proposte di legge) hanno ritenuto privi di una definizione normativa adeguata. Una novità rispetto al Progetto Caselli è il requisito che le condotte rilevanti siano compiute «nell'ambito di un'attività d'impresa». Resta, invece, il riferimento agli «alimenti nocivi» (oltre a quelli inadatti al consumo umano), che era stato introdotto successivamente nel Progetto Caselli al posto della nozione di «alimenti non

²⁸⁹ L'attuale articolo 439 c.p. (Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari) stabilisce che «Chiunque avvelena acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni», e verrebbe mutato nel seguente: «chiunque avvelena acque o alimenti è punito con la reclusione non inferiore ad anni 15. Se dal fatto deriva la morte di qualcuno si applica la pena dell'ergastolo». Cfr. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e salute pubblica al bivio della «nocività» degli alimenti: spunti critici sul d.d.l. n. 2427 del 2020*, cit., 208.

sicuri»²⁹⁰. È importante sottolineare che i nuovi articoli 440, comma 2, e 440-*bis* c.p. collegherebbero il parametro della pericolosità (per la salute pubblica) delle diverse condotte criminali alla violazione di disposizioni di sicurezza stabilite da leggi o regolamenti, nonché alla nozione di «alimenti inadatti al consumo umano o nocivi».

Il disegno di legge del 2020 e le proposte di legge hanno fornito una definizione di «alimenti inadatti al consumo umano» ma non hanno effettuato alcun riferimento alla «nocività degli alimenti». Si tratta in effetti di una nozione controversa che presenta una vasta gamma di significati, rischiando di assumerne uno generico rispetto agli altri fattori di pericolosità per la salute pubblica indicati dalle due norme in questione²⁹¹.

Fin da ora si può notare che il riferimento alla categoria di “nocività” degli alimenti solleva incertezze sulla portata effettiva delle norme che si riferiscono ad essa e impone dubbi sull’individuazione della linea di demarcazione tra la disciplina del codice penale e la disciplina complementare. In particolare, la riscrittura proposta dell’articolo 5 della l. n. 283/1962 prende in considerazione, principalmente, le condotte di commercializzazione previste nell’articolo 440-*bis* c.p. e quelle di produzione previste nell’articolo 440, comma 2 c.p., collegandole alla nocività o inidoneità degli alimenti, senza richiedere un pericolo concreto per la salute pubblica. Da un lato si fa riferimento ad una nocività derivante dalle condotte tipiche del codice penale, intesa come «pericolosa per la salute pubblica», mentre dall’altro, nella disciplina complementare, si considera una nocività che non comporta un pericolo per la salute collettiva. Sarà necessario, pertanto, verificare se questa distinzione possa essere effettivamente applicata e praticabile²⁹².

In altre parole, il progettato nuovo articolo 440-*bis* c.p. punirebbe la commercializzazione o la somministrazione di alimenti, acqua e farmaci che sono stati resi pericolosi per la salute pubblica a seguito di azioni di avvelenamento, come definite negli articoli 439 e 440 c.p. Tuttavia, l’uso del concetto di “nocività” degli alimenti solleva interrogativi sulla sua definizione e sul suo impatto effettivo nelle

²⁹⁰ Questo cambiamento è stato apportato in un’ultima e limitata revisione effettuata prima dell’invio dello schema di disegno di legge al Consiglio dei Ministri per l’approvazione nel dicembre 2017.

²⁹¹ Cfr. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare*, cit., 209.

²⁹² *Ibidem*, 215.

norme correlate. Inoltre, l'interconnessione tra il codice penale e la legge n. 283/1962 verrebbe a sollevare ulteriori questioni sull'applicazione e sulla distinzione tra le due discipline.

L'articolo 440-*ter* verrebbe ad introdurre una disposizione relativa all'omesso ritiro di alimenti, medicinali o acqua pericolosi. Al di fuori dei casi di concorso nei reati previsti dagli articoli 440 e 440-*bis* c.p., si punisce con una pena di reclusione da sei mesi a tre anni l'operatore che, essendo a conoscenza della pericolosità dei prodotti che detiene o vende, omette di ritirarli immediatamente dal mercato o di richiamarli, oppure di informare immediatamente le autorità amministrative competenti per la sicurezza degli alimenti, delle acque e dei medicinali. Questa disposizione sostanzialmente riflette quanto previsto dall'articolo 5 del Progetto Caselli già citato, aggiungendo, però, il riferimento specifico alle acque e ai farmaci. Tale adeguamento è necessario per conformarsi alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 178/2002, che impone agli operatori del settore alimentare l'obbligo di ritirare dal mercato o richiamare i prodotti pericolosi, nonché di fornire informazioni alle autorità competenti²⁹³.

Il progettato articolo 440-*quater* c.p. introduce, invece, un reato relativo a informazioni commerciali ingannevoli pericolose²⁹⁴. Per integrare il reato in questione, è necessaria una correlazione tra informazioni commerciali false o incomplete riguardanti acque, alimenti o medicinali e il pregiudizio causato alla sicurezza dei prodotti con pericolo per la salute pubblica.

Inoltre, il disegno di legge del 2020 e le successive proposte di legge prevedono l'introduzione di una nuova figura di disastro sanitario, che tende a fornire una tipizzazione più precisa e dettagliata rispetto a quella analoga introdotta nel 2015 in materia ambientale (articolo 452-*quater* del codice penale). Pertanto, dopo l'articolo 445 c.p., viene previsto l'inserimento dell'articolo 445-*bis* (Disastro sanitario), che qualifica un evento aggravato colposo derivante da condotte dolose previste negli articoli 440, 440-*bis*, 440-*ter*, 440-*quater*, 441, 443 e 445 del codice penale. L'evento colposo verrebbe a realizzarsi sia in caso di verifica della lesione grave o gravissima o della morte di tre o più persone, sia in caso di

²⁹³ *Ibidem*, 210.

²⁹⁴ Anche questa disposizione intende recepire le richieste di tutela derivanti dal Regolamento (CE) n. 178/2002.

sussistenza del pericolo grave e diffuso di eventi analoghi nei confronti di altre persone. Quindi, si tratterebbe di una condotta dolosa che provoca colposamente un evento che rappresenta un pericolo per la salute pubblica più qualificato rispetto ai singoli “mini-disastri” contemplati nel Capo II del Titolo VI del codice penale.

Il nuovo articolo 445-*ter* (Disposizioni comuni) mirerebbe a perseguire alcuni obiettivi di definizione. Innanzitutto, si stabilisce che il pericolo per la salute pubblica viene valutato tenendo conto anche dei consumi cumulativi di acque, alimenti e medicinali distribuiti o venduti e viene accertato al momento della loro distribuzione, vendita o messa in circolazione per il consumo.

Questa previsione assume una certa importanza nella lettura del sistema dei reati contro la salute pubblica e merita un ulteriore approfondimento. Al momento, è importante notare che l’inclusione dei consumi cumulativi all’interno delle ipotesi codicistiche, anche se valutati al momento della messa in circolazione dei prodotti, potrebbe mettere a rischio la dimensione del pericolo concreto e minare la ragionevolezza stessa della distinzione tra ipotesi codicistiche e figure extracodicistiche prevista nel disegno di legge del 2020. L’accertamento richiesto comporta, invero, necessariamente l’utilizzo delle metodiche di valutazione del rischio²⁹⁵. Oltre a questo, l’articolo 445-*ter* verrebbe a stabilire che un alimento viene considerato adulterato o trattato in violazione delle leggi e dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare anche quando le condotte previste dall’articolo 440 c.p. vengono effettuate attraverso la somministrazione di sostanze vietate o in quantità superiori a quelle consentite agli animali vivi o all’utilizzo in relazione alle piante prima della raccolta.

Viene inoltre fornita, da parte del citato disegno di legge (e delle due proposte di legge che sono seguite), la definizione di «alimento inadatto al consumo umano»²⁹⁶.

²⁹⁵ La valutazione del rischio alimentare cumulativo, o a lungo termine, dovrà tener conto delle dosi giornaliere accettabili (*Acceptable Daily Intake*: ADI) considerando le concentrazioni massime ammissibili di sostanze tossiche. Pertanto, la valutazione dei consumi cumulativi passa inevitabilmente attraverso il modello dei limiti-soglia, che è lo strumento chiave utilizzato per valutare il rischio alimentare. In altre parole, con il concetto di nocività cumulativa ci troviamo all’interno di un accertamento che si allontana dal paradigma del pericolo concreto, considerando che i valori-soglia sono basati su una logica precauzionale, in TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare*, cit., 211.

²⁹⁶ L’art. 5, lett b) del Disegno di legge e l’art. 1 della Proposta di Legge AC 823 definiscono come alimento inadatto al consumo umano quello putrefatto, deteriorato, decomposto o contaminato.

Infine, si estende la disciplina sulla confisca obbligatoria prevista dall'articolo 446 c.p. alle fattispecie introdotte dagli articoli 440-*bis* e 440-*ter* c.p.

Le modifiche apportate all'articolo 448, comma 2 c.p. prevedono l'applicazione delle pene accessorie (interdizione temporanea dalla professione, arte, industria, commercio o mestiere; interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese; pubblicazione della sentenza di condanna su almeno due quotidiani a diffusione nazionale) nei casi di condanna per i reati previsti dagli articoli 439, 440, 440-*bis*, 441 e 445-*bis* c.p.²⁹⁷

Le modifiche al codice penale in materia di tutela della salute pubblica si concludono con la riformulazione dell'articolo 452 c.p. (Delitti colposi contro la salute pubblica). In particolare, si prevede una rideterminazione delle pene per l'epidemia colposa e l'avvelenamento colposo, tenendo conto del nuovo testo dell'articolo 439. Inoltre, nel secondo comma del nuovo articolo 452 si stabiliscono i livelli di pena per la realizzazione colposa dei reati previsti dagli articoli 440, 440-*bis*, 440-*ter*, 441, 443 e 445 c.p., stabilendo la riduzione di due terzi delle pene stabilite in tali disposizioni.

Il progetto di riforma verrebbe ad apportare, se approvato, modifiche significative anche alla legge n. 283/1962, introducendo nuove ipotesi di reato oltre a illeciti contravvenzionali e amministrativi.

In modo opportuno, i nuovi progetti normativi prevedono anche una disciplina specifica sulla delega di funzioni, simile all'articolo 16 del decreto legislativo n. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro²⁹⁸.

²⁹⁷ Allo stesso tempo, ai sensi di un nuovo terzo comma dell'art. 448, la condanna per i reati di cui agli artt. 439, 440, 440-*bis*, 440-*ter* e 445-*bis* «importa il divieto, per la durata indicata dall'articolo 30, di ottenere iscrizioni o provvedimenti, comunque denominati, di contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, nonché l'accesso a contributi, finanziamenti o mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominati, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o dell'Unione europea per lo svolgimento di attività imprenditoriali». Allo stesso modo, con l'inserimento di un quarto comma, si stabilisce che nei casi di cui al terzo comma, se il fatto è di particolare gravità o in caso di una recidiva specifica, il giudice possa «disporre la chiusura temporanea, da uno a dodici mesi, dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso». Laddove ricorrano entrambe le condizioni appena menzionate, «il giudice può disporre la revoca di autorizzazioni, licenze o analoghi provvedimenti amministrativi che consentono l'esercizio dell'attività nonché la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso».

²⁹⁸ L'obiettivo è razionalizzare la distribuzione delle responsabilità all'interno del settore alimentare e favorire l'individuazione dei soggetti responsabili: v. in argomento, NAPOLITANO, MASSIGNANI, *Reati agroalimentari e responsabilità degli enti verso un nuovo modello organizzativo con efficacia esimente*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 6, 2020.

L'idea sottostante, già presente nel Progetto Caselli, che guida la riforma della legge del 1962, è quella di riorganizzare i rapporti tra il codice penale e la legge complementare in termini di gravità offensiva, prevedendo, innanzitutto, un reato ad offensività anticipata rispetto alle ipotesi codicistiche, anche se riconducibili all'ambito aziendale²⁹⁹. Si è così voluto introdurre, nelle intenzioni del legislatore della proposta di riforma, una norma generale e astratta che comprenda tutti i tipi di condotte più significative, ma con caratteristiche generali. Pertanto, non si è scelto di seguire un modello di tipizzazione basato su una serie infinita di violazioni individuate tramite rinvii espressi o analitici o su un elenco di precetti cautelari con sanzioni penali, ma piuttosto un modello basato su rinvii parziali attraverso l'utilizzo di elementi normativi. Con questa soluzione si fa implicito riferimento a fonti integrative al solo scopo di specificare in modo tecnico uno o più elementi costitutivi del reato già delineati essenzialmente dal legislatore.

Questo schema di incriminazione offre vari vantaggi. Si tratta di una tipizzazione flessibile in cui i tratti essenziali del reato sono fissati dalla legge, garantendo un precetto penale leggibile e accessibile e chiarendo dove risiede il disvalore della condotta. Allo stesso tempo, si evitano effetti moltiplicatori e la frammentazione delle fattispecie criminali. Tuttavia, affinché questa tecnica di tipizzazione possa davvero offrire i vantaggi menzionati, è necessario che gli elementi costitutivi del reato siano fissati adeguatamente dal legislatore³⁰⁰.

I nuovi progetti di legge, sostituendo l'art. 5 della legge n. 283 del 1962, introdurrebbero un reato volto a sanzionare condotte ritenute di per sé pericolose, anche se non ancora idonee a concretizzare un pericolo per la salute pubblica, come avviene invece nella fattispecie sanzionata dall'art. 440-*bis* c.p. rispetto alla quale

²⁹⁹ Così TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare*, cit., 212: «l'idea di fondo, già contenuta nel Progetto Caselli, che guida la riforma della legge del 1962, è quella di riordinare i rapporti tra il codice penale e la legge complementare sul piano della scalarità offensiva, prevedendo innanzitutto un delitto a offensività anticipata rispetto alle ipotesi codicistiche, anche se "di impresa". Si è inteso, in particolare, "introdurre una norma generale e astratta comprensiva di tutti i tipi di condotta più significativi, ma per caratteri generali". Non si è voluto così ricalcare quel modello di tipizzazione, seguito ad esempio in Germania proprio in materia alimentare o in Italia in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, contenente "un rinvio 'in bianco' a un corpo dettagliato di regole e, cioè, a una sorta di codice della sicurezza [...], laddove un dettagliato codice alimentare della sicurezza non esiste nel nostro ordinamento e la sua costruzione non appare necessaria dal punto di vista penalistico».

³⁰⁰ In tal senso si era già espresso in passato BERNARDI, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare*, in *Rivista trim. dir. pen. econ.*, I, 2002, 100-101.

la nuova fattispecie si porrebbe in rapporto di minore gravità (cui consegue una minore entità della pena). Si configurerebbe quindi un reato di pericolo astratto, le cui condotte caratteristiche possono evolvere nel pericolo concreto di cui all'art. 440-*bis*. Il reato di cui all'art. 5, ove novellato, potrebbe verificarsi esclusivamente nelle varie fasi dello svolgimento di attività d'impresa, dalla produzione, alla movimentazione e commercializzazione, qualora nel corso delle stesse gli alimenti risultino «nocivi o inadatti al consumo umano». La nocività dell'alimento può essere determinata da comportamenti commissivi o omissivi, quale l'inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti. La pena prevista è quella della reclusione da uno a tre anni, che si applica anche qualora il consumo degli alimenti risulti nocivo, a causa di informazioni commerciali false o incomplete circa le caratteristiche degli alimenti. Anche in questo caso (come per il comma 1 rispetto all'art. 440-*bis* c.p.) la condotta è speculare a quella prevista dall'art. 440-*quater* in tema di informazioni commerciali ingannevoli o pericolose, caratterizzandosi per una minore gravità, in quanto inidonea a rappresentare un pericolo per la salute pubblica. Il reato è invece punito con l'arresto da sei mesi a due anni se la condotta è di natura colposa (comma 3). Il comma 4 dell'art. 5 preve cirsostante attenuanti o aggravanti in funzione della particolare gravità o tenuità del fatto.

Il nuovo art. 5-*bis* della L. 283/1963 regola i casi di violazione di disposizioni attuative del principio di precauzione in materia alimentare adottate dalle autorità dell'Unione europea (art. 7 del Regolamento 178/2002) o nazionali. Tale norma prevede una specifica sanzione – da 15.000 a 75.000 euro – quando la violazione è connotata da particolare gravità in relazione alla quantità di prodotto interessata.

L'art. 5-*ter* punisce il trattamento, in qualsiasi fase dell'attività di impresa di alimenti che siano stati «privati, anche in parte, dei propri elementi nutritivi o siano stati mescolati a sostanze di qualità inferiore o comunque abbiano una composizione non conforme alle norme vigenti» (comma 1) ovvero «alimenti in cattivo stato di conservazione, con cariche microbiche superiori ai limiti consentiti, insudiciati o invasi da parassiti» (comma 2). Entrambe le fattispecie sono finalizzate a garantire la genuinità degli alimenti e a prevenirne l'adulterazione. La

sanzioni amministrative pecuniarie sono particolarmente elevate (da 15.000 a 75.000 euro) nei casi di particolare gravità in relazione alla quantità di prodotto. Tale disciplina andrebbe coordinata con il reato che si intende introdurre all'art. 5, comma 1 della stessa legge n. 283/1962, che punisce fattispecie del tutto simili in relazione alla commercializzazione di alimenti in cattivo stato di conservazione o nei quali siano presenti cariche microbiche vietate. Viene inoltre abrogato l'art. 516 c.p. che è appunto sostituito dall'art. 5-ter, che sposta l'oggetto della tutela giuridica dall'interesse al leale esercizio del commercio (che caratterizza la frode di cui all'art. 516) all'interesse alla genuinità dell'alimento.

A differenza del DDL, presentato nel 2020, e della Proposta di Legge AC 1004, la Proposta di Legge AC 823 prevede la modifica anche degli articoli da 12-ter a 12-novies della L. 283/1962 introdotti dal D. Lgs. 150/2022 (c.d. riforma Cartabia) definendo le procedure per l'estinzione delle contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda (anche se alternativa a quella dell'arresto), mediante adempimento di apposite prescrizioni impartite, nella fase delle indagini preliminari, dalla polizia giudiziaria ovvero da un organo accertatore nelle funzioni di polizia giudiziaria ex art. 55 c.p.p. L'articolo 12-ter precisa che tale nuova disciplina si applica alle contravvenzioni «in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare punite con la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto e la cui consumazione è dipesa da eventi inerenti ad un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro che possono essere neutralizzati o rimossi». Tale previsione non trova applicazione qualora dette contravvenzioni concorrano con uno o più delitti. Ai fini dell'estinzione della contravvenzione, l'organo accertatore impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando un termine (non superiore a sei mesi) per la regolarizzazione. L'articolo 12-quater regola la verifica dell'adempimento e l'ammissione al pagamento in sede amministrativa da parte dell'organo che ha impartito le prescrizioni. L'articolo 12-octies stabilisce l'estinzione della contravvenzione nel momento i cui adempimenti prescritti sono eseguiti, cui consegue l'archiviazione.

Va considerato che, come detto, la Proposta di Legge AC 823 è stata rigettata nel gennaio scorso e pertanto non è possibile prevedere se le suddette

modifiche agli artt. da 12-*ter* a 12-*novies* della L. 283/1962 saranno riformulate negli stessi termini in altre proposte di legge.

In ogni caso la disciplina proposta dai suddetti progetti di legge, nonostante utilizzi il rinvio parziale tramite elementi normativi, introduce elementi poco determinati che impediscono di comprendere esattamente la portata applicativa delle fattispecie contemplate. Vi sono diversi dubbi interpretativi che sorgono non solo riguardo alla delimitazione esterna tra le fattispecie delittuose previste dalla legge n. 283/1962 e i reati codicistici, ma anche riguardo alla delimitazione interna tra delitti e contravvenzioni previsti dalla stessa legge speciale.

Dall'analisi effettuata emergono alcuni aspetti di incoerenza sistematica e, in particolare, una mancanza di coordinamento tra i diversi livelli di tutela, che non sembrano essere definiti in modo chiaro. Sotto il primo aspetto, risulta particolarmente difficile individuare una netta demarcazione tra il reato previsto dal nuovo articolo 5, c. 1, della legge n. 283/1962 e i reati codicistici previsti dagli articoli 440, c. 2, e 440-*bis* c.p. La distinzione si basa, principalmente, sulla contrapposizione tra nocività (degli alimenti) pericolosa per la salute pubblica, richiesta dalle fattispecie codicistiche, e la semplice nocività (non pericolosa per la salute pubblica) degli alimenti prodotti o messi in commercio, ritenuta sufficiente per configurare il reato previsto dalla normativa non codicistica³⁰¹.

Sotto il secondo aspetto, che riguarda, anche in questo caso, condotte molto simili, la delimitazione tra il reato previsto dall'articolo 5, c. 1, e l'illecito amministrativo previsto dall'articolo 5-*ter* è basata sulla mancanza del requisito della mera nocività nell'illecito amministrativo e sulla sua presenza nel reato.

In entrambi i casi, il riferimento alla nocività è presente sia nei reati previsti dal codice penale, dove però deve "veicolare" la pericolosità per la salute pubblica, sia nel reato previsto dall'articolo 5, c. 1 (mera nocività), ed è utilizzato in modo negativo per distinguere quest'ultima ipotesi dall'illecito amministrativo dell'articolo 5-*ter*, che riguarda alimenti irregolari ma non nocivi³⁰².

La distinzione tra i diversi livelli di gravità del reato è quindi basata su una categoria, la nocività degli alimenti, che come già rilevato e come ulteriormente si

³⁰¹ NAPOLITANO, MASSIGNANI, *Reati agroalimentari e responsabilità degli enti verso un nuovo modello organizzativo con efficacia esimente*, cit., 108.

³⁰² TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare*, cit., 215.

evidenzierà di seguito, non ha mai avuto, nemmeno a livello della legislazione alimentare stessa, un significato definito. Si tratta di una nozione che può avere una vasta gamma di significati, ognuno dei quali può attribuire una diversa portata alle norme in questione (che vi fanno riferimento), con tutti i dubbi che ne derivano anche per quanto riguarda la definizione precisa dei confini dei diversi gradi di tutela previsti dal disegno di legge 2020. L'analisi della riforma proposta evidenzia, dunque, alcuni aspetti di incoerenza e difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di tutela nel sistema normativo dei reati alimentari. La distinzione tra i delitti codicistici e le ipotesi di reato previste dalla legge n. 283/1962 risulta poco chiara e basata su criteri di nocività che possono essere interpretati in modi diversi. Rimangono pertanto incertezze nella delimitazione delle diverse fattispecie di reato e nei confini tra reati e illeciti amministrativi.

1.2 Definizione di ecomafia

Il lemma *ecomafia* è stato introdotto da Legambiente³⁰³ nel 1994³⁰⁴, ad indicare il coinvolgimento nei reati che essa evoca di soggetti appartenenti alle organizzazioni mafiose.

La nozione di *environmental crime* è, invece, acquisita a livello internazionale in un'ottica che si focalizza sul reato più che sulla sua matrice. Una sorta di sinonimo di *ecomafia* è quello di *criminalità ambientale*, vale a dire la pratica illecita che «si fonda sul sistematico saccheggio delle risorse e dei beni comuni ambientali»³⁰⁵. Proprio in virtù della diffusione del fenomeno oggi la nozione di *environmental crime* viene anche utilizzata per indicare la *criminalità ambientale*, ossia l'organizzazione dell'illecito ambientale come pratica sistematica e prolungata avente uno scopo criminale. Le attività delle ecomafie, dalle quali derivano gli illeciti ambientali, tendono a concentrarsi in alcuni ambiti,

³⁰³ Legambiente è un'associazione ambientalista italiana che si è sviluppata in Italia e, successivamente, in tutto il mondo occidentale nella seconda metà degli anni settanta. Per approfondimenti sulla storia e sulle conquiste di Legambiente: v. www.legambiente.it/wp-content/uploads/2023/11/La-nostra-storia-book_web.pdf.

³⁰⁴ *Le ecomafie – il ruolo della criminalità organizzata nell'illegalità ambientale, in collaborazione con Eurispes e con l'Arma dei Carabinieri*, in MASSARI, MONZINI, *Dirty Business in Italy: A Case-study of Illegal Trafficking in Hazardous Waste*, in *Global Crime*, VI, 364, 285-304, in journals.openedition.org/diacronie/11858#ftn5, 3/04/2004.

³⁰⁵ PERGOLIZZI, *L'economia avvelenata del crimine ambientale*, in *Moneta e Credito*, LXXI, 284, 4/2018, 337-353.

particolarmente redditizi. Esempi di tali attività sono lo smaltimento di rifiuti tramite metodologie a prezzo zero, che rimandano, per lo più, a quelli legati al riempimento di cave, al loro stoccaggio in siti abusivi, alla falsificazione di documentazione (il c.d. “giro bolla”³⁰⁶, la modifica dei codici identificativi del Catalogo europeo dei rifiuti), la simulazione di trattamenti o miscelamenti per declassare la tipologia del rifiuto, lo sversamento dei liquidi direttamente nei terreni, il tombamento nelle fondamenta di edifici o al di sotto del manto stradale, l’incendio doloso (la zona in cui i rifiuti sono stati incendiati provocando gravi conseguenze ambientali è nota come “Terra dei fuochi”³⁰⁷), le c.d. “navi a perdere”³⁰⁸.

Le attività criminali legate all’eco-mafia si concentrano, dunque, soprattutto nel traffico illecito di rifiuti tossici ma, anche, nella deforestazione illegale, nel bracconaggio di specie protette, nella pesca illegale e in altre pratiche dannose per l’ambiente, attività compiute in maniera organizzata e altamente profittevole.

Si tratta di attività che si sono incrementate nel tempo, negli anni ’80 le attività della Camorra mostravano già interesse verso lo smaltimenti di rifiuti pericolosi, tanto che, nel 1982, si rese necessario intervenire introducendo la normativa sul trattamento dei rifiuti speciali (d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 – Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi).

³⁰⁶ Il meccanismo del “giro bolla” è « fondato sulla declassificazione dei rifiuti onde farli rientrare nel circuito economico sotto forma di materie prime per ripristini ambientali o fertilizzanti per l’agricoltura»: v. Cass. Pen., Sez. II, 10/03/2021, n. 9557 in, www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2021/03/cass-pen-955720211.pdf, la quale evidenzia che perché rilevi la condotta antigiusuridica caratterizzante il giro bolla, occorre che vi siano tre condizioni necessarie e sufficienti per integrare detta fattispecie di illecito: l’adoperarsi in senso sostanziale mediante mezzi adatti al trasporto di sostanze dannose o comunque potenzialmente nocive; la falsificazione di documenti di trasporto; la reimmissione delle stesse nel circuito delle materie prime.

³⁰⁷ È stata così denominata una vasta area che si estende tra le province di Caserta e Napoli in ragione dei numerosi roghi di rifiuti che sovente si verificavano (e in misura minore tutt’ora si verificano) presso discariche abusive di rifiuti tossici e speciali, che diffondono [diossina](#) e altri gas altamente inquinanti nell’atmosfera.

³⁰⁸ Le navi “a perdere” hanno rappresentato una pratica diffusa in passato, pratica che prevedeva di affondare deliberatamente navi nelle acque solitamente vicine all’Italia, con il loro carico di rifiuti tossici di varia provenienza, realizzando uno smaltimento illegale e altamente pericoloso per l’ecosistema.

Intanto, dalla collaborazione tra Legambiente e l'Arma dei Carabinieri, nel 1997 venne pubblicato il primo «Rapporto Ecomafia», che da allora ogni anno fa il punto sull'argomento segnalando i tipi di reato, i volumi e le loro localizzazioni. Nel 1995 è stata istituita la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, avente compiti sostanzialmente incentrati sull'analisi documentale delle attività di smaltimento dei rifiuti al fine di segnalare possibili interventi³⁰⁹. La Commissione coordina i suoi lavori con le autorità giudiziarie venendo continuamente aggiornata circa la diffusione di pratiche criminali sempre più sofisticate.

In merito ai tipi di reato, essi tendono a verificarsi ad ogni livello del ciclo dei rifiuti: produzione, trasporto e smaltimento. I modi con cui si esplicano sono vari, ad esempio, il produttore può dichiarare il falso sulla quantità o sulla tipologia di rifiuti da smaltire, oppure incaricare dell'operazione imprese che lavorano sottocosto, essendo a conoscenza del fatto che utilizzeranno metodi illegali. A livello di trasporto, possono venire manomessi i documenti di classificazione della merce, in modo da dirottare il carico o farlo scomparire. Nelle operazioni di smaltimento, infine, si verifica il maggior numero di reati: finte trasformazioni, fasulle bancarotte fraudolente degli impianti di trasformazione con il risultato di abbandonare sul posto i materiali, trattamenti inadeguati e abbandono di rifiuti in discariche abusive. Inoltre, lo smaltimento illegale di rifiuti tossici o di scorie nucleari, ad opera delle aziende che hanno ricevuto un regolare appalto per la loro depurazione, gestione e messa in sicurezza, cela in realtà l'ambito maggiormente lucroso per le ecomafie.

Tra i metodi illegali di “smaltimento” adottati con maggiore frequenza rilevano i seguenti³¹⁰: abbandono di rifiuti nel territorio o nelle acque (boschi, fiumi, fondali marini, grotte, cave, ecc.); accumulo di rifiuti in imbarcazioni, successivamente affondate in alto mare; occultamento dei rifiuti in fondamenta di edifici in costruzione, in terrapieni, in scavi, ecc.; smaltimento di rifiuti pericolosi in maniera fraudolenta utilizzando una classificazione “non pericolosa”,

³⁰⁹ Dai report pubblicati le attività che vedono maggiormente coinvolte le ecomafie, riguardano, nell'ordine: lo smaltimento dei rifiuti, il traffico di rifiuti, l'escavazione abusiva, l'abusivismo edilizio su larga scala.

³¹⁰ PERGOLIZZI, *L'economia avvelenata del crimine ambientale*, cit., 218.

risparmiando in tal modo sui costi; combustione illegale dei rifiuti, che provoca emissioni di sostanze tossiche (in particolare diossine); miscelazione di rifiuti pericolosi con altri materiali innocui rivenduti o riutilizzati³¹¹; esportazione di rifiuti pericolosi nei Paesi in via di sviluppo, in cui l'assenza di impianti di smaltimento o recupero crea occasione di inquinamento ambientale. È in effetti ormai un dato certo, come già analizzato nel capitolo II (paragrafo 3.9) della presente trattazione, quello dell'imponente guadagno legato al giro di affari derivante dalla gestione dei rifiuti, soprattutto nei traffici transfrontalieri³¹².

La consapevolezza della presenza della criminalità organizzata dietro tali attività ha portato ad un'attenzione specifica sul fenomeno tanto da inquadrarlo in una definizione propria. La prima proposta di inserimento dei delitti contro l'ambiente nel codice penale recante la definizione giuridica di ecomafia risale al 1998³¹³ e da allora il tema ha coinvolto tutte le legislature. Il 19 maggio 2015 è stato approvato il D. L. n. 1345 B che ha introdotto nel codice penale cinque nuovi delitti contro l'ambiente, e la successiva Legge n. 68/2015, come si è ampiamente delineato, ha aggiunto nel codice penale i delitti contro l'ambiente, detti ecoreati, fino a quel momento di natura contravvenzionale.

Alla luce dell'esistenza di una criminalità organizzata al fine di compiere tali reati con proposito di lucro, si è, però, dovuto servirsi di una norma che autorizzasse l'incriminazione delle persone giuridiche. Prima di approfondire tale aspetto, opportuna pare una breve disanima della diffusione geografica del fenomeno.

1.3 Localizzazione

Le ecomafie, come si è detto, hanno visto la loro origine in Campania ad opera della Camorra, ma nel tempo si sono diffuse in tutto il Mezzogiorno e poi anche al Nord fino ad operare regolarmente in Paesi esteri, presentandosi, quasi sempre, come attività regolarmente esercitate, ma dedite, in realtà, ai reati descritti. Con riferimento precipuo alla tematica dei rifiuti, il Sud d'Italia è l'area in cui,

³¹¹ Si pensi alle terre e rocce impiegate nei riempimenti o al compost utilizzato in agricoltura, ecc.

³¹² Sul tema, cfr. BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2019, 76 ss.

³¹³ Legislatura 13^a – Disegno di legge N. 3282, 20 maggio 1998.

ancora oggi, i rifiuti giungono maggiormente, provenendo da varie parti d'Italia e dall'estero e percorrono, alternativamente, la "rotta adriatica" o quella "tirrenica", dal nord procedendo in direzione della Puglia oppure verso la Campania-Calabria. Negli ultimi anni anche nel Nord Italia sono stati rilevati molti casi di smaltimento di fanghi tossici, spacciati come fertilizzanti da diffondere nei campi coltivati. Sono anche stati intercettati traffici verso Paesi come la Nigeria, il Mozambico, la Somalia, o anche nell'Est europeo, come la Romania.

In ambito nazionale, il maggiore sversamento illegale è quello, già dianzi citato, noto come Terra dei fuochi³¹⁴; tuttavia, è nel bresciano che è stata rinvenuta la più estesa discarica radioattiva d'Italia (in molti casi sono state rinvenute tracce di inquinamento nella falda acquifera). La discarica Metalli Capra di Capriano del Colle, situata nella provincia di Brescia, è la citata discarica radioattiva più estesa d'Italia, con scorie al Cesio 137. Anche in altre parti della Lombardia e in Veneto sono stati intercettati traffici di sostanze radioattive fuse nelle acciaierie della zona³¹⁵. Nel maggio 2021, è emersa l'esistenza di un traffico legato allo smaltimento di fanghi tossici, spacciati per fertilizzanti, riversato su ampi terreni della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte³¹⁶.

1.4 La rilevanza sociale e criminologica del fenomeno. Storia e numeri

Dal 1995, annualmente in Italia vengono pubblicati i dati relativi al fenomeno in commento monitorando le forme in cui esso si manifesta, i luoghi maggiormente colpiti e le sue evoluzioni nel tempo.

Oltre ad un'analisi dei dati relativi ai materiali inquinanti e alle attività, si attenzionano gli impatti sociali delle eco-mafie che si realizzano soprattutto nella esposizione della collettività a rischi per la salute, cui consegue una preoccupazione molto elevata. Gli aspetti sociali delle attività delle ecomafie sono molto complessi. Lo smaltimento illegale di rifiuti tossici, come si è visto, può contaminare l'acqua

³¹⁴ Nonché quello noto come Triangolo della morte Acerra-Nola-Marigliano.

³¹⁵ Per approfondimenti, v. www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/bomba-ecologica-nord-est-mappa-rifiuti-radioattivi-lombardia-veneto/97e41b6a-605d-11e9-b055-81271c93d411va.shtml.

³¹⁶ *Ibidem*

potabile, l'aria e il suolo, esponendo chi vive in prossimità dei siti di smaltimento illegale a malattie anche gravi influenzando negativamente sull'aria, sui fiumi e sul sottosuolo.

Tradizionalmente i reati ambientali sono (stati) considerati *victimless crimes*³¹⁷, crimini senza vittime, sia perché anche quando i danni all'ambiente hanno implicazioni sulle persone, la ricostruzione dei nessi eziologici risulta sempre complessa, a causa del carattere lungo-latente delle patologie che da essi derivano, nonché per le concause che possono determinarli, sia in ragione delle tecniche di tutela, essendo la tutela penale dell'ambiente e della sua salubrità per lo più realizzata in forma anticipata, attraverso reati di pericolo astratto, basati prevalentemente sulla violazione di regole amministrative³¹⁸.

Tale ricostruzione fuorviante si può ritenere ormai decisamente superata – ed in ogni caso è da respingere – sul piano fattuale, considerata l'evidenza dei disastri ambientali e la correlazione di gravi malattie³¹⁹ con l'inquinamento ambientale³²⁰, tale da compromettere la salute umana oltre che del bene ambiente, ormai costituzionalmente riconosciuto. Non trascurabile è, poi, l'impatto determinato sull'economia, in particolare, sull'agricoltura e sulla pesca, in quanto tali attività criminali riducono le risorse e le opportunità di reddito per le comunità locali (in particolare, per quelle concentrate in tali ambiti). In un'ottica più allargata, il contrasto alle attività delle eco-mafie si giustifica anche per inibire altri impatti, che vanno al di là di quelli meramente ambientali. Di non minore rilievo è l'aspetto che

³¹⁷ Riporta tale convinzione, sottolineandone comunque l'infondatezza, tra gli altri, SKINNIDER, *Victims of Environmental Crime. Mapping the issues, The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*, Vancouver, 2011, 23. V. anche ZIRULIA, *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana*, in *Il nuovo diritto penale ambientale*, 1/2018, 212 ss.

³¹⁸ Così, ZIRULIA, *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana*, cit., 212 ss.

³¹⁹ Per uno studio sugli effetti cancerogeni dell'inquinamento atmosferico, v. IARC (International Agency for Research on Cancer), *Outdoor Air Pollution, Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, Volume 109, Lyon, 2016.

³²⁰ L'attenzione è focalizzata, in particolare, sugli artt. 452-ter (morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale) e 452-quater (disastro ambientale). L'aria inquinata può contenere sostanze nocive come particelle sottili, ossidi di azoto, ozono troposferico e monossido di carbonio la cui esposizione può portare a problemi respiratori, come asma e bronchite, arrivando ad aumentare il rischio di malattie cardiache. L'acqua contaminata da sostanze chimiche nocive o agenti patogeni può causare malattie gastrointestinali come diarrea e infezioni da virus. Inoltre, l'accumulo di sostanze inquinanti nell'acqua può avere effetti a lungo termine sulla salute, come il rischio di cancro; sostanze chimiche tossiche presenti nel suolo possono contaminare i raccolti alimentari e l'approvvigionamento idrico sotterraneo e l'assunzione di alimenti contaminati può portare a intossicazioni alimentari e altri problemi di salute: v. in argomento, ZIRULIA, *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana; Criticità e prospettive della prova epidemiologica*, cit., 19.

vede le eco-mafie, spesso, cercare di infiltrarsi nei settori pubblici e privati per proteggere i loro interessi. Le pratiche corruttive che ne conseguono possono minare il buon andamento delle istituzioni governative e indebolire la fiducia della popolazione nei confronti delle autorità (con ovvie ripercussioni di tenuta sociale).

Ciò chiarito, gli impatti dominanti, anche se non esclusivi, delle attività delle ecomafie riguardano l'ambiente, contribuendo alla distruzione degli ecosistemi e alla perdita della biodiversità, influenzando negativamente la qualità della vita dei cittadini, in particolare di quelli che risiedono in aree già di per sé periferiche, accentuando le disuguaglianze sociali, poiché chi dispone di risorse limitate potrebbero trovarsi in una posizione più difficile nel proteggersi.

Le realtà meno ricche tendono a subire i danni maggiori. Quanto descritto spiega il perché il tema in oggetto viene affrontato adottando approcci multidisciplinari che coinvolgono la legislazione, le soluzioni per la sua piena applicazione, la sensibilizzazione pubblica e la promozione di pratiche sostenibili. Inoltre, sempre più, si assiste alla diffusione di forme di cooperazione internazionale per la lotta alle ecomafie che, spesso, operano su scala globale, richiedendo soluzioni *ad hoc*. In Italia, come si è detto, la lotta alle ecomafie si avvale anche di specifici report tesi a verificare l'evoluzione del fenomeno, ragione per cui è possibile disporre di un quadro d'insieme molto chiaro. Il Report di Legambiente «Ecomafia 2023. Storie e numeri della criminalità ambientale in Italia» illustra i dati relativi al 2022³²¹, mostrando che i reati contro l'ambiente continuano ad essere elevati. Si legge infatti nel comunicato stampa del 11.7.2022 che «nel 2022 non si arresta la morsa dell'ecomafia, 30.686 le illegalità ambientali registrate con una media di 84 reati al giorno».

Si legge nel report: «La Campania si conferma al primo posto per numero di reati contro l'ambiente (ben 4.020, pari al 13,1% del totale nazionale), persone denunciate (3.358), sequestri effettuati (995) e sanzioni amministrative comminate (10.011). Seguita dalla Puglia, che sale di una posizione rispetto al 2021, con 3.054 reati. Terza la Sicilia, con 2.905 reati. Sale al quarto posto il Lazio (2.642 reati), che supera la Calabria, mentre la Lombardia, sesta con 2.141 infrazioni penali e prima

³²¹ LEGAMBIENTE, www.legambiente.it/comunicati-stampa/ecomafia-2023-storie-numeri-della-criminalita-ambientale-in-italia/#:~:text=I%20reati%20contri%20l%27ambiente,%2C%203%2C5%20ogni%20ora.

regione del Nord, “scavalca” la Toscana, in settima posizione. Balzo in avanti dell’Emilia-Romagna, che passa dal dodicesimo all’ottavo posto, con 1.468 reati (circa il 35% in più rispetto al 2021). A livello provinciale, Roma con 1.315 illeciti si conferma quella con più reati ambientali. Tra le new entry si segnala la provincia di Livorno, nona in graduatoria, con 565 infrazioni» .

Sempre secondo il report di Legambiente «ciclo illegale del cemento, reati contro la fauna e ciclo dei rifiuti sono le tre principali filiere su cui nel 2022 si è registrato il maggior numero di illeciti» e al primo posto tra le tre tipologie si posizionano i reati relativi al cemento illegale (abusivismo edilizio e appalti). Seguono poi i reati contro la fauna con 6.481 illeciti e scende al terzo posto invece il ciclo illegale dei rifiuti con una riduzione sia del numero di illeciti penali (-33%) sia delle persone denunciate (- 41 %). Aumentano invece «le inchieste in cui viene contestata l’attività organizzata di traffico illecito di rifiuti (268 contro le 151 del 2021). Crescono anche gli illeciti amministrativi (10.591, +21,4%) e in misura leggermente minore le sanzioni, che sono state 10.358, pari al +16,2%». Al quarto posto scendono i reati legati a roghi dolosi, colposi e generici (5.207, con una riduzione del - 3,3%) e sono però aumentati i controlli, le persone denunciate (768, una media di oltre due al giorno, +16,7%) e i sequestri (122, con un +14%). Il report dedica poi una parte all’analisi delle attività di forze dell’ordine e Capitanerie di porto nel settore agroalimentare, «che hanno portato all’accertamento di 41.305 reati e illeciti amministrativi. Sul fronte archeomafia, sono 404 i furti d’arte nel 2022».

Dati preoccupanti sono quelli che vedono criminalità ambientale, economica e organizzata mostrarsi sempre più unite tra loro dall’utilizzo di pratiche corruttive (sono state censite da Legambiente «dal 1° agosto 2022 al 30 aprile 2023 ben 58 inchieste su fenomeni di corruzione connessi ad attività con impatto ambientale») nonché quelli sul «numero dei Comuni sciolti per mafia (22 quelli analizzati nel Rapporto, a cui si è aggiunto quello di Rende, in provincia di Cosenza) e quelli sulla la crescita dei clan mafiosi (dal 1994 ad oggi sono 375 quelli censiti da Legambiente. Il fatturato illegale delle diverse “filiera” analizzate nel Rapporto resta stabile a 8,8 miliardi di euro»).

Nel report si legge altresì quali sono stati gli effetti della legge 68/2015 sugli ecoreati: «Nel 2022 le forze dell'ordine e le Capitanerie di porto hanno applicato per 637 volte i delitti contro l'ambiente, inseriti nel Codice penale grazie alla legge 68 del 2015, portando alla denuncia di 1.289 persone e a 56 arresti. Sono stati 115 i beni sottoposti a sequestro per un valore complessivo di 333.623.900 euro, in netta crescita rispetto ai 227 milioni di euro sequestrati l'anno prima. Il delitto più contestato è stato quello di traffico organizzato di rifiuti (art. 452 quaterdecies) con 268 casi contro i 151 nel 2021, seguito da quello di inquinamento ambientale (art. 452 bis) con 64 contestazioni. Dalla loro entrata in vigore a oggi, l'applicazione dei diversi ecoreati è scattata per 5.099 volte».

Legambiente, ancora, sostiene e rileva come le ecomafie debbano e possano combattersi solo rafforzando le attività di prevenzione e di controllo, soprattutto, in questo momento, per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse stanziare con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nonché implementando urgentemente un quadro normativo organico e condiviso su scala internazionale «con cui affrontare una criminalità organizzata ambientale che non conosce confini».

L'aspetto della normazione a tutela dell'ambiente interessa particolarmente Legambiente, che si spinge a formulare alcune proposte di modifica della normativa attuale, anche in considerazione della prossima direttiva UE sui crimini ambientali³²². In particolare, Legambiente rileva come occorra approvare il disegno di legge contro le agromafie, nonché «introdurre nel Codice penale i delitti contro

³²² La nuova direttiva, nelle intenzioni della Commissione europea che ha presentato la proposta il 5 dicembre 2021, avrà l'obiettivo di riformare la precedente direttiva n. 2008/99, soprattutto per combattere in modo quanto più efficace la criminalità organizzata ambientale. In particolare, infatti, secondo la Commissione, i livelli sanzionatori previsti dalla direttiva n. 2008/2009 sono troppo bassi per risultare dissuasivi e la cooperazione transfrontaliera non viene attuata in modo sistematico. V. ONOFRI, *Proposta per una direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale: nuove frontiere nella lotta ai crimini ambientali in Europa*; in *sistemapenale.it*, 5 luglio 2022. Consiglio e Parlamento europeo hanno raggiunto un testo di compromesso finale: v. data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16069-2023-INIT/en/pdf. Come si legge nel comunicato stampa del Consiglio UE (aggiornato il 7 dicembre 2023 con il testo di compromesso finale): «La presidenza del Consiglio e i negoziatori del Parlamento europeo hanno raggiunto oggi un accordo provvisorio su una proposta di direttiva dell'UE che migliorerebbe le indagini e l'azione penale riguardanti i reati ambientali.

La nuova direttiva mira a stabilire norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni al fine di tutelare meglio l'ambiente e sostituisce la precedente direttiva del 2008, divenuta obsoleta a fronte degli sviluppi del diritto ambientale dell'UE.

La direttiva definisce con maggiore precisione la criminalità ambientale e aggiunge nuovi tipi di reati ambientali. Armonizza inoltre il livello delle sanzioni per le persone fisiche e, per la prima volta, per le persone giuridiche in tutti gli Stati membri dell'UE».

la fauna; emanare i decreti attuativi della legge 132/2016 che ha istituito il Sistema Nazionale per la protezione per l'ambiente; garantire l'accesso gratuito alla giustizia per le associazioni iscritte, come Legambiente, nel Runts, il Registro unico nazionale del Terzo settore».

Legambiente promuove il rinnovo della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, la cosiddetta Commissione Ecomafia, rinnovata³²³.

L'Ufficio antifrode dell'Agenzia delle accise, delle dogane e dei monopoli segnala che i maggiori quantitativi di rifiuti sequestrati hanno riguardato materiale

³²³ Alla Commissione sono state affidate le seguenti funzioni: «a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale; b) individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti all'interno dei territori comunali e provinciali, tra le diverse regioni del territorio nazionale e verso Stati esteri; c) individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico illecito transfrontaliero dei rifiuti, con particolare riferimento a quelle concernenti i rifiuti, anche pericolosi, in partenza dai porti marittimi verso destinazioni estere, e, contestualmente, svolgere indagini, in collaborazione con le autorità di inchiesta degli Stati destinatari dei rifiuti, per individuare attività volte a immettere nel mercato nazionale beni e prodotti, realizzati attraverso processi di riciclo di materie prime secondarie ottenute dai rifiuti, che non rispondono alle caratteristiche merceologiche e sanitarie previste dalla normativa nazionale; d) verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti nell'ambito della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento; e) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati e alle attività di bonifica nonché alla gestione dei rifiuti radioattivi, verificando altresì lo stato di attuazione delle operazioni di bonifica dei medesimi siti; f) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite nella gestione del servizio idrico integrato per quel che attiene alla gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché alla gestione dello smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti; g) verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione di inchiesta istituita dalla presente legge nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente; h) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative alla gestione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto nonché il rispetto della normativa vigente ed eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati; i) indagare sulle attività illecite legate al fenomeno degli incendi e su altre condotte illecite riguardanti gli impianti di deposito, trattamento e smaltimento dei rifiuti ovvero i siti abusivi di discarica; l) compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottano procedimenti riconosciuti di migliore qualità e maggiore efficacia in campo ambientale, ovvero adottano tecnologie e procedimenti sperimentali che presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, in attuazione dei principi dell'economia circolare, al fine di prevenire gli illeciti ambientali. 2. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori. 3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale». Per approfondimenti, v. *parlamento18.camera.it/186*.

plastico e Raee³²⁴. I rifiuti metallici e plastici dominano sugli altri, quelli di natura elettrica ed elettronica sequestrati erano destinati per lo più alla Turchia e alla Malesia, realizzando il c.d. “dumping ambientale”³²⁵.

Altra pubblicazione di rilievo di Legambiente è quella intitolata «Ecomafia in Comune», in cui gli interessi diretti della mafia si riscontrano anche nelle mancate demolizioni di cespiti immobiliari abusivi fino ad arrivare all’aggiudicazione di appalti.

2. Il d. lgs. n. 231 del 2001 e l’ambiente: gli eco-delitti nel catalogo dei reati presupposto.

L’art. 2 d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 (Attuazione della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente, nonché 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) ha previsto l’allargamento della responsabilità delle persone giuridiche ai reati ambientali. Esso ha introdotto l’art. 25-*undecies* rubricato «Reati ambientali» nella parte speciale del d. lgs. n. 231/2001 (che disciplina la responsabilità amministrativa delle società e degli enti), introducendo la responsabilità dell’ente per varie contravvenzioni ambientali (in materia di rifiuti, inquinamento atmosferico, inquinamento idrico, ecc.), fatta salva l’eccezione delle violazioni dell’AIA³²⁶.

Il d. lgs. n. 121/2011 ha previsto nell’art. 25-*undecies*, comma 1, lett. f) e g) anche la responsabilità degli enti per le due contravvenzioni inserite anche nel codice penale: l’uccisione, la distruzione, la cattura, il prelievo, la detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, di cui all’art. 727-*bis* c.p.,

³²⁴ UFFICIO ANTIFRODE DELL’AGENZIA DELLE ACCISE, “*Ecomafia senza confini*”, 2022, in www.adm.gov.it/portale/antifrode.

³²⁵ Il dumping ambientale si verifica quando un’impresa può immettere sul mercato beni a prezzi più bassi perché prodotti a minori costi in Paesi in cui non esiste una valida normativa per la tutela ambientale.

³²⁶ L’autorizzazione integrata ambientale è l’autorizzazione di cui necessitano alcune aziende per uniformarsi ai principi di *integrated pollution prevention and control* dettati dall’Unione europea a partire dal 1996: per un approfondimento, v. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali (note a margine del d.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell’ambiente)*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 17 ss.; RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell’ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011.

e la distruzione o deterioramento di *habitat* all'interno di un sito protetto (di cui all'art. 733-*bis*).

Inoltre, è stato integrato il catalogo dei reati-presupposto con alcune fattispecie di natura ambientale già in vigore e inserite nel T.U.A. del 2006 (art. 25-*undecies*, commi 2 e 6); dalla l. 7 febbraio 1992, n. 150 sul commercio delle specie animali e vegetali in via di estinzione (art. 25-*undecies*, comma 3); dalla l. 28 dicembre 1993, n. 549 in materia di tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente (art. 25-*undecies*, comma 4); dal d.lgs. 6 novembre 2007, n. 202 in materia di inquinamento provocato dalle navi (art. 25-*undecies*, comma 5). Le prime contravvenzioni dell'elenco sono quelle poste a tutela delle acque di cui all'art. 137 TUA (modificato dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46), ossia: il divieto di porre in essere scarichi di acque reflue industriali pericolose senza previa autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata³²⁷; il divieto di porre in essere uno scarico di acque reflue industriali pericolose nell'inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione o dell'autorità competente³²⁸; il divieto di effettuare scarichi di acque reflue industriali in relazione alle sostanze indicate superando i valori limite tabellari (salvo che il fatto non costituisca più grave reato) o in violazione dei divieti di scarico di cui agli artt. 103 e 104 (divieto di scarico sul suolo, negli strati superficiali del sottosuolo, nelle acque sotterranee e nel sottosuolo); il divieto di sversamenti in mare da parte di navi o aeromobili qualora abbiano ad oggetto sostanze o materiali per i quali vi sia un divieto assoluto di sversamento imposto da convenzioni internazionali ratificate dall'Italia (a meno che non vi sia stata una autorizzazione dell'autorità competente e le altre condizioni richieste dal comma 13 dell'art. 137).

L'altra categoria di reati è contenuta nell'art. 256 T.U.A. ed ha ad oggetto la gestione non autorizzata di rifiuti.

Ciò premesso, al di fuori dei casi di cui all'art. 29-*quattordices*, comma 1, che contiene le sanzioni applicate allo svolgimento delle attività indicate senza Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), vengono punite: le attività volte alla

³²⁷ Ciò fuori dai casi sanzionati dall'art. 29-*quattordices*, comma 1, che concerne la mancanza di autorizzazione integrata ambientale con riferimento a chi svolge le attività indicate.

³²⁸ Al di fuori dei casi di cui all'art. 29-*quattordices*, comma 3, ossia di violazione delle prescrizioni della autorizzazione integrata ambientale, o di cui al comma 5, ossia di superamento dei valori limite.

raccolta, al trasporto, al recupero, allo smaltimento, al commercio ed intermediazione di rifiuti, sia pericolosi che non, posti in essere in carenza dell'autorizzazione prevista, iscrizione o comunicazione; la predisposizione e la gestione di discariche prive di autorizzazione, anche destinate a smaltire rifiuti pericolosi; l'inosservanza delle prescrizioni previste ovvero richiamate nelle autorizzazioni, nonché le ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni³²⁹, la miscelazione (tra cui anche la diluizione) di rifiuti pericolosi aventi caratteristiche di pericolosità differenti (ad eccezione dei casi i cui si ha la necessaria autorizzazione) ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti che non lo sono; il deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi.

Nella sua prima versione l'art. 25-undecies rinvia all'art. 257, comma 1 T.U.A. che punisce l'omessa bonifica dei siti, da effettuarsi, tra l'altro, in conformità al progetto approvato dall'autorità competente, da parte di chiunque sia responsabile dell'inquinamento (che può realizzarsi sia con sostanze pericolose che non), del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee che hanno portato al superamento delle concentrazioni della soglia di rischio; inoltre si punisce chi non effettui la comunicazione di cui all'art. 242 alle autorità competenti nel caso si verifichi un evento potenzialmente inquinante o si individuino contaminazioni storiche³³⁰.

L'art. 258 T.U.A. annovera un'altra fattispecie tra i reati-presupposto, sanzionando la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari. Nello specifico, il comma 4 applica la pena di cui all'art. 483 c.p. (che disciplina il delitto di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) a chi, nel predisporre un certificato di analisi di rifiuti, fornisce informazioni sulla loro natura non veritiere, ovvero non aderenti alla reale composizione e alle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti. Tale comma punisce anche il trasportatore che viaggia con un certificato falso.

Il reato di cui all'art. 259 T.U.A. punisce l'ente responsabile di una spedizione di rifiuti, pericolosi o non, costituente ipotesi di traffico illecito ai sensi del reg. (CE) n. 259/1993, abrogato.

³²⁹ Tali fattispecie sono previste dall'art. 25-undecies, comma 6.

³³⁰ Art. 257 secondo comma.

L'art. 260 T.U.A., invece, rimanda al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, pericolosi e non, ad elevata radioattività, mentre il reato previsto all'art. 260-*bis* T.U.A., commi 6, 7 (secondo e terzo periodo) e 8 (primo periodo) fa riferimento al sistema informatico di monitoraggio della tracciabilità dei rifiuti (prevedendo alcune fattispecie che puniscono l'inserimento di dati falsi nel certificato di analisi rifiuti utilizzato nel "sistema Sistri"³³¹, applicando l'art. 483 c.p.).

L'articolo in commento punisce altresì il trasporto di rifiuti pericolosi realizzato in assenza della copia cartacea della scheda Sistri e, laddove richiesta, in mancanza della copia del certificato analitico che identifica i rifiuti, nonché la stessa condotta, qualora il certificato di analisi dei rifiuti contenga false indicazioni sui rifiuti trasportati. Ai sensi degli artt. 477 e 482 c.p. è punito anche il trasporto di rifiuti, sia pericolosi che non, con copia cartacea della scheda Sistri alterata in maniera fraudolenta.

L'art. 279 T.U.A. tutela la riduzione delle immissioni nell'atmosfera punendo il superamento dei valori limite di emissione o delle prescrizioni vigenti laddove esso determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla normativa. Il "catalogo" dei delitti contro l'ambiente inclusi nell'elenco prevede inoltre le fattispecie che puniscono lo sversamento, doloso o colposo, provocato dalle navi in mare, delle sostanze inquinanti indicate di cui al d.lgs. n. 202/2007.

Va ricordato che il decreto n. 231/2001 in commento ha imposto agli enti l'adozione di un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOG) teso a prevenire la commissione di reati, stabilendo che l'ente non risponde nel caso in cui la disfunzione organizzativa derivante dalla non adozione o dalla inidoneità del modello abbia agevolato o reso possibile la commissione del reato.

2.1. Ragioni dell'introduzione e limiti

Come si è visto, la l. n. 68/2015 ha avuto il merito di colmare una lacuna della c.d. "parte speciale" del d. lgs. n. 231/2001, estendendo la responsabilità degli

³³¹ Il SISTRI è stato il sistema informativo voluto dal Ministero dell'Ambiente per monitorare i rifiuti pericolosi tramite la tracciabilità degli stessi. Con l'articolo 6 del Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 ne è stata decretata la soppressione.

enti anche ai delitti ambientali più gravi, previsti dagli artt. 452-bis ss. c.p. Già con l'intervento del 2011, nell'art. 25-undecies d.lgs. n. 231/2001 il legislatore aveva inserito la responsabilità delle persone giuridiche ma solo per alcuni eco-reati secondari aventi natura contravvenzionale, rinunciando ai fatti di disastro ambientale e di inquinamento idrico. Ciò aveva indotto la giurisprudenza di merito alla ricerca di soluzioni ermeneutiche complesse, successivamente censurate dalla Suprema Corte nella nota decisione relativa alla vicenda ILVA332.

La nuova formulazione dell'art. 25-undecies d.lgs. n. 231/2001 ha lasciato, però, alcune criticità che generano problemi applicativi e inducono ad auspicare un ulteriore intervento correttivo del legislatore.

Ciò premesso, detti limiti hanno richiesto diversi disegni di legge e due interventi espliciti del legislatore che hanno colmato una delle lacune più significative della c.d. parte speciale relativa al sistema della responsabilità da reato delle persone giuridiche introdotto dal d.lgs. n. 231/2001, ovvero quella relativa ai più gravi delitti ambientali³³³. Le cause di questo ritardo sono da rinvenire, per lo più, nella scelta compiuta *ab origine* dal legislatore di non prevedere l'applicabilità della normativa in maniera indistinta per tutti i fatti già considerati dall'ordinamento penalmente rilevanti, riducendola solo ad alcuni.

La 'parte speciale' impostata nella bozza di decreto riportava in maniera puntuale quanto già stabilito nella L. n. 300/2000 alle lettere a), b), c), d) dell'art. 11, ed era suddivisa in sedici fattispecie, agganciando così la responsabilità delle persone giuridiche alla commissione di alcuni dei più rilevanti delitti d'impresa: i reati di corruzione, concussione e frode (artt. 24 e 25); i reati contro l'incolumità pubblica (art. 26 – Reati previsti dal titolo VI del titolo II del codice penale); i reati in materia di sicurezza sul lavoro (art. 27 – Omicidio colposo e lesioni colpose); i reati contro l'ambiente ed il territorio (artt. 28 – Reati in materia di impiego dell'energia nucleare, 29 – Reati in materia di radiazioni ionizzanti, 30 – Reati in materia dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, 31 – Reati in materia di inquinamento atmosferico, 32 – Reati in materia di pesca marittima, 33 – Reati in materia di difesa del mare, 34 – Reati in materia

³³² Cass. pen., Sez. VI, 24/1/2014, n. 3635, in www.dirittoegiustizia.it/#/documentDetail/9148977.

³³³ MINO, *La responsabilità degli enti*, in ROMANO (a cura di), *Le associazioni di tipo mafioso*, Giappichelli, 2015, 265 ss.

di tutela delle acque dall'inquinamento, 35 – Reati in materia di prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento, 36 – Reati in materia di utilizzazione di fanghi in agricoltura e 37 – Reati in materia di rifiuti); i reati contro l'urbanistica ed il paesaggio (artt. 38 – Reati in materia di edilizia, 39 – Reati in materia di aree protette e di beni culturali e ambientali)³³⁴.

Con il varo definitivo del decreto, che venne accompagnato da varie pressioni (tra cui quelle di Confindustria), il legislatore ha soppresso la maggior parte dei reati ascrivibili alla politica di impresa e alla c.d. 'criminalità economica'³³⁵, tra cui anche i delitti in materia ambientale.

L'aver ignorato fattispecie presenti nella legge delega ha ingenerato, tra l'altro, il dubbio di avere disatteso il principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, Cost., *sub specie* di riserva di legge³³⁶. Ciò che emerge è che l'originaria ed ambiziosa versione della "parte speciale" è apparsa evidentemente sproporzionata rispetto alla correlata e più articolata "parte generale", finendo così con l'essere composta solo da due articoli, gli artt. 24 e 25, che racchiudevano poche fattispecie incriminatrici ascrivibili all'ampio *genus* della criminalità di impresa.

Nello specifico, vennero conservate le fattispecie in materia di corruzione e frodi ai danni degli enti pubblici³³⁷. Le conseguenze sono state una sorta di inefficacia applicativa nella prassi, in quanto ne è conseguita un'applicazione

³³⁴ Detto elenco risultava, comunque, incompleto, non comprendendo le forme più ricorrenti di manifestazione della criminalità degli enti, ovvero i reati societari ed i reati tributari. I reati societari sono stati successivamente introdotti ad opera del d.lgs. n. 61/2002 che, nel riformare l'intero comparto dei reati societari, ne ha deciso l'introduzione nella c.d. parte speciale del d.lgs. n. 231/2001, e i delitti tributari sono stati introdotti dal d.l. n. 124/2019. In particolare, sul dibattito che ha portato all'inserimento nel catalogo dei reati tributari, v. DELLA RAGIONE, *La confisca per equivalente nel diritto penale tributario*, in www.penalecontemporaneo.it, 2010; DELL'OSSO, *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante: le Sezioni Unite innovano ma non convincono*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, 400; MUCCIARELLI, PALIERO, *Le Sezioni unite e il profitto confiscabile: forzature semantiche e distorsioni ermeneutiche*, in www.penalecontemporaneo.it, 2015.

³³⁵ *La Relazione al d.lgs. n. 231/2001*, in www.giustizia.it, p. 32, spiega l'eliminazione della maggior parte delle fattispecie sulla natura contrastante degli ordini del giorno approvati dalla Camera e dal Senato «proprio sul versante dell'ampiezza del catalogo dei reati a cui legare la responsabilità amministrativa degli enti».

³³⁶ CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità, della riserva di legge*, ESI, Napoli, 2012, 342.

³³⁷ Su tali reati si veda, DE SIMONE, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la parte generale e la parte speciale del d.lgs. 8 giugno 2001*, in GARUTI (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Cedam, Padova, 2002, 117 s. il quale rileva come «già ad un primo sguardo d'insieme, la c.d. parte speciale appaia assai circoscritta e sottodimensionata rispetto alla parte generale».

difficoltosa nelle aule di giustizia a causa dell'esiguo numero di reati a cui era ancorato il sistema e alla loro bassa incidenza³³⁸.

Il numero esiguo delle fattispecie-presupposto che costituiva la parte speciale originaria è stato, nel tempo, integrato dal legislatore negli interventi di riforma settoriali di altri ambiti del diritto penale³³⁹. Il risultato è stato, però, una costruzione progressiva confusa e poco organica.

Sicuramente, una delle «lacune derivate»³⁴⁰ più evidenti e preoccupanti della “parte speciale” del d.lgs. n. 231/2001 era quella concernente i reati ambientali e contro l'incolumità pubblica³⁴¹. Per quanto descritto, si è palesata una evidente necessità di intervento risolutiva di tali problematiche, in quanto, per lungo tempo, il legislatore ha preferito procedere all'integrazione del catalogo dei reati-presupposto della 231/2001 aggiungendo fattispecie spesso inapplicabili, come quelle di cui agli artt. 25-bis, *quater* e *quater.1*, in materia di falsificazione di moneta, terrorismo internazionale e mutilazioni genitali femminili³⁴².

Così agendo, il legislatore ha dimenticato quei delitti che, invece, rappresentano i tipici illeciti d'impresa, come, ad esempio, i già ricordati reati ambientali e tributari³⁴³. In tale contesto, il diritto sovranazionale ha contribuito a sollecitare gli interventi più opportuni, come quello che ha visto l'emanazione della Direttiva ambiente del 2008/99/CE, finalizzata, come si è visto nelle pagine precedenti, a garantire uno *standard* di tutela dell'ecosistema particolarmente completo, anche tramite il ricorso a sanzioni penali. In relazione a queste ultime, è stato previsto un sistema di sanzioni dirette, dissuasive e proporzionate nei confronti degli enti nel cui interesse siano stati commessi reati ambientali³⁴⁴. La direttiva aveva suscitato le attenzioni della dottrina penalistica perché, prima

³³⁸ MINO, *La responsabilità degli enti*, in *Le associazioni di tipo mafioso*, cit., 134.

³³⁹ PIERGALLINI, *La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*, cit., 69.

³⁴⁰ DE SIMONE, *La responsabilità da reato degli enti nel sistema sanzionatorio italiano: alcuni aspetti problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, 657 ss.

³⁴¹ Tale criticità del sistema della responsabilità degli enti era ben evidenziato, prima della riforma del 2015, da RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 162 ss.

³⁴² CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità, della riserva di legge*, cit., 112.

³⁴³ DE SIMONE, *La responsabilità da reato degli enti nel sistema sanzionatorio italiano: alcuni aspetti problematici*, cit., 657 ss.

³⁴⁴ ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e «controlimiti» nell'adempimento della Direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, 233 ss.

dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del superamento della divisione delle materie in pilastri, conteneva dei controversi obblighi comunitari di tutela penale³⁴⁵.

È in tal modo che il legislatore italiano è giunto, nel 2011, alla prima, significativa riforma dei reati ambientali al cui interno compariva la tutela penale dell'ecosistema tramite la previsione della responsabilità 'penale' delle società nel cui interesse o vantaggio erano commessi taluni reati 'verdi'.

2.2. Le criticità emergenti dall'introduzione degli eco-delitti tra i reati presupposto.

Un'analisi dei reati presupposto elencati nel d. lgs. 231/2001 fa scorgere una serie di limiti.

L'elenco, infatti, prevedeva i soli reati ambientali "secondari", ossia quelli di natura contravvenzionale e colposa aventi ad oggetto la materia dell'inquinamento idrico ed atmosferico, nonché quelli in materia di rifiuti³⁴⁶. Il suo principale limite, fino all'intervento del 2015, è stato quello di non includere nell'elenco anche le fattispecie delittuose più gravi di natura codicistica dettate in materia ambientale e di incolumità pubblica, che venivano, però, impiegate dalla giurisprudenza per incriminare i fatti dolosi e colposi a più elevato disvalore offensivo, tra tutti il citato disastro innominato e l'avvelenamento di acque di cui agli artt. 434 e 439 c.p.

Con tali limitazioni un eventuale processo penale a carico di un ente collettivo poteva essere avviato nel solo caso di commissione di alcuni fatti colposi di minore disvalore, posti in essere nel suo interesse o vantaggio, ma non per quelli di rilevanza maggiore e di natura dolosa, pur se idonei a produrre un macro-evento dannoso o pericoloso per l'ecosistema e per l'incolumità pubblica. In tal modo gli enti sono stati configurati come soggetti in grado di vedersi attribuire condotte meramente pericolose o rischiose per l'ambiente o l'incolumità pubblica (come lo

³⁴⁵ *Ibidem*, 235.

³⁴⁶ Come ad es. scarichi di acque contenenti sostanze pericolose o in violazione di specifici divieti o senza le prescritte autorizzazioni o con superamento dei valori soglia; esercizio di uno stabilimento con violazione dei valori limite di emissione o delle prescrizioni stabilite dall'autorizzazione, ecc., oppure l'inquinamento colposo provocato da navi: v. al riguardo, EPIDENDIO - PIFFER, *La responsabilità degli enti per reati colposi*, in *D.lgs. n. 231 del 2001: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in *Gli Speciali de Le società*, 2011, 48-49.

sversamento di acque o l'immissione di gas al di sopra di limiti tabellari) ma escludeva, a priori, quelle che effettivamente erano idonee a produrre un macro-evento dannoso per l'ecosistema come, ad esempio, l'inquinamento o il disastro ambiente³⁴⁷.

La scelta del 2011 è stata di «portare l'ennesima smentita della tesi dell'incompatibilità dei reati colposi con la responsabilità dell'ente, facendo apparire tale tesi addirittura paradossale, se motivata con l'asserita violazione del principio di legalità (...). Ad essere contraria alla volontà del legislatore sembra essere proprio, a questo punto, l'affermata incompatibilità dei reati colposi con la responsabilità degli enti, sicché appare quanto meno improprio parlare, a proposito delle interpretazioni dell'art. 5 d.lgs. n. 231/2001 in chiave di compatibilità con i reati colposi, di “forzatura ermeneutica”, di “interpretazione ortopedica”, di “*escamotage* giuridico” o addirittura di interpretazione analogica *in malam partem* contraria al principio di legalità»³⁴⁸.

L'introduzione dell'art. 25-*undecies* non è, dunque, riuscita a cancellare le perplessità che erano già sorte, al momento dell'inserimento nel catalogo dell'art. 25-*septies*, in merito alla compatibilità dei criteri ascrittivi della responsabilità degli enti con i reati colposi di evento³⁴⁹.

I reati ambientali inclusi nella parte speciale del d.lgs. n. 231/2001 sono illeciti penali ben diversi da quelli di cui all'art. 25-*septies* (omicidio e le lesioni personali colposi), reati per lo più di mera condotta e non di evento, rispetto ai quali non si sono mai posti problemi di adattabilità dei due criteri dell'interesse e del vantaggio.

In realtà, una condotta colposa può, comunque, essere realizzata nell'interesse o vantaggio dell'ente se, ad esempio, è posta in essere per garantire un risparmio sui costi; viceversa, un evento difficilmente può ritenersi commesso nell'interesse o vantaggio dell'ente, si pensi alla morte o alle lesioni personali³⁵⁰.

³⁴⁷EPIDENDIO - PIFFER, *La responsabilità degli enti per reati colposi*, in *D.lgs. n. 231 del 2001: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, cit., 41.

³⁴⁸*Ibidem*, 41.

³⁴⁹ AA VV., *I criteri oggettivi di ascrizione del reato all'ente collettivo ed i reati in materia di sicurezza sul lavoro*, in www.penalecontemporaneo.it, 2013.

³⁵⁰EPIDENDIO - PIFFER, *La responsabilità degli enti per reati colposi*, in *D.lgs. n. 231 del 2001: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, cit., 44.

La posizione della giurisprudenza sul tema ha privilegiato la soluzione orientata al perseguimento degli scopi di tutela della norma di cui all'art. 25-septies d.lgs. n. 231/2001 ma riferendo l'interesse o il vantaggio alla precedente condotta negligente dell'autore materiale in violazione della normativa cautelare³⁵¹.

Ad eccezione degli artt. 258, comma 4, 260 e 260-bis T.U.A. e dell'art. 3-bis l. n. 150/1992, la natura colposa (ovvero tanto dolosa quanto colposa) della gran parte delle fattispecie presupposto di cui all'art. 25-undecies ha sollevato anche un'altra questione, inducendo a verificare la compatibilità tra la colpa della persona fisica che è stata autrice materiale del reato ed il criterio del reato riferibile all'ente se commesso nel suo interesse o vantaggio di cui all'art. 5 d.lgs. n. 231/2001.

Per quanto riguarda il dato fondante della responsabilità dell'ente, esso risiede, dunque, nella circostanza che l'autore abbia agito nel suo interesse o a suo vantaggio³⁵².

L'applicazione dell'art. 25-undecies richiede, in tal senso, un'interpretazione che adotta un concetto oggettivo di interesse, correlato, dunque, non tanto al fine perseguito, ma all'obiettiva idoneità della condotta illecita a procurare un beneficio al soggetto collettivo³⁵³. In tal senso, detto requisito può essere rinvenuto nella riduzione dei costi o dei tempi di produzione realizzata mediante l'esercizio dell'attività in violazione delle complesse norme di settore³⁵⁴.

³⁵¹ MASULLO, *Colpa penale e precauzione nel segno della complessità*, cit., 79 ss. Sul punto si veda soprattutto la decisione delle Sezioni Unite sul caso ThyssenKrupp, nella quale la questione ha trovato la propria soluzione definitiva: v. Cass., SS.UU., 1/09/2014, n. 38343, in *Pluris*.

³⁵² «La persona fisica che ha commesso il reato ha agito per favorire (anche) l'ente stesso, anche se dalla condotta criminosa l'ente non ha ricavato alcun vantaggio; ha comunque ricevuto un vantaggio dalla commissione del reato, a meno che la persona fisica che ha agito non fosse mossa dal proprio esclusivo interesse personale (o di terzi)»: v. SANTORIELLO, *Violazioni delle norme antinfortunistiche e reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2008, n. 1, 162.

³⁵³ Tale ricostruzione viene fatta anche in merito all'art. 25-septies. Tale lettura è rilevabile anche in PISTORELLI-SCARCELLA (a cura di) *Relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte Suprema di Cassazione*, n. III/09/2011, 29, in www.cortedicassazione.it.

³⁵⁴ Cass. pen., Sez. 6, 24/1/2014, n. 3635, per la quale, per i reati-scopo ambientali è necessario l'accertamento della diretta correlazione causale con i reati presupposto e del conseguimento di un risultato economico positivo: «In tema di responsabilità da reato degli enti, il profitto del reato si identifica con il vantaggio economico positivo di diretta e immediata derivazione causale dal reato presupposto e può consistere anche in un risparmio di spesa, da intendersi, tuttavia, in senso relativo, cioè come ricavo introitato dal quale non siano stati detratti i costi che si sarebbero dovuti sostenere, e non in senso assoluto, cioè quale diminuzione o mancato aumento delle passività cui non corrispondano beni materialmente entrati nella sfera di titolarità del responsabile».

Infine, si è posto il problema dell'individuazione della nozione di profitto passibile di sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente in materia di d. lgs. n. 231/2001.

Nel caso Ilva la Cassazione ha accolto una nozione "restrittiva" di profitto. Secondo la Corte, infatti, esso non coincide con il controvalore economico del danno causato all'ecosistema, vale a dire con gli esborsi richiesti per risanare il danno ambientale e oggetto di pretesa risarcitoria, consistendo solo con il provento causalmente derivante dal reato presupposto³⁵⁵. Inoltre, è stato stabilito che il sequestro non possa riguardare una somma coincidente con l'illecita diminuzione o l'illecito mancato incremento del passivo, dovendosi intendere in relazione ad un "ricavo introitato", ovvero ad un concreto accrescimento del patrimonio non decurtato dai costi che avrebbero dovuto essere sostenuti per realizzare il profitto. Infine, esso può essere disposto solo ai fatti costituenti reato al tempo della loro realizzazione e non al momento successivo della percezione del profitto da parte dell'ente³⁵⁶.

Per quanto esposto, l'assetto tracciato dall'intervento del 2011 in tema di responsabilità da reato degli enti collettivi per i delitti ambientali ha lasciato, da un lato, privi di presidio sanzionatorio i reati più gravi, alimentando complessi problemi in sede applicativa, e dall'altro lato, ha creato vari problemi interpretativi.

Il mancato inserimento nel "catalogo presupposto" di taluni delitti ambientali, tra cui il disastro ambientale sussunto nell'art. 434 c.p., come anticipato,

³⁵⁵ «Né è possibile attribuire alcun rilievo a tali fattispecie delittuose, ai fini della causazione e quantificazione del profitto confiscabile, configurandole quale scopo della fattispecie associativa contestata nel capo sub A): in violazione della tassatività del sistema sanzionatorio contemplato nel su citato D. Lgs., l'indefettibile correlazione causale tra reato-presupposto ed evento economico (ossia, il risparmio profitto in ipotesi confiscabile) viene omessa e sostituita con un diverso percorso logico-giuridico. L'ordinanza impugnata, in particolare, omette di correlare, sul piano causale, l'individuazione di un profitto oggettivo alle condotte associative e sostituisce nominalmente tale necessaria correlazione attraverso un riferimento ai delitti-scopo non compresi nel catalogo di cui agli artt. 24-25 del su citato D. Lgs., omettendo tuttavia, anche rispetto a tali delitti-scopo, di determinare sul piano causale Van ed il quantum del risparmio-profitto, ed in realtà individuando la genesi del risparmio non tanto nei delitti-scopo sub B), C) e D) - tipicamente inidonei, in ogni caso, alla produzione di qualsivoglia risparmio-profitto - quanto invece nelle omissioni in materia ambientale indicate nel diverso capo sub E)»: v. Cass. pen., Sez. VI, 24/1/2014, n. 3635.

³⁵⁶ «Il decreto che ha disposto il sequestro preventivo avrebbe dovuto estromettere, ai fini della corretta determinazione del profitto confiscabile, tutte le condotte associative anteriori alla data di entrata in vigore della legge n. 94 del 15 luglio 2009, che ha esteso il catalogo dei reati presupposto al delitto di cui all'art. 416 c.p., e tutte le violazioni in materia ambientale anteriori all'entrata in vigore del d.lgs. n. 121 del 7 luglio 2011, che ha esteso la responsabilità dell'ente per le violazioni della disciplina ambientale»: v. Cass. pen., Sez. VI, 24/01/2014, n. 3635.

ha indotto la giurisprudenza ad agire *supplendi causa* escogitando diverse alternative esegetiche finalizzate a sopperire all'inerzia del legislatore, ma così facendo è stata dimenticata l'esigenza garantista della legalità penale.

Nella citata vicenda ILVA il Gip, ma anche il Tribunale del riesame, ha cercato di colmare in via interpretativa il vuoto normativo invocando il delitto di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p. introdotto nell'art. 24-ter d.lgs. n. 231/2001 nel novero dei reati che realizzano la responsabilità diretta *ex crimine* dell'ente ad opera dell'art. 2 l. 15 luglio 2009, n. 94. Incriminando l'associazione finalizzata alla commissione di qualsiasi tipologia di delitti, la fattispecie di cui all'art. 416 c.p. finiva per costituire il mezzo per rendere rilevante, ai sensi del decreto n. 231, qualsiasi delitto posto in essere in seno ad un gruppo criminoso organizzato, prescindendo dalla sua menzione nel catalogo dei reati-presupposto e, di conseguenza, ciò accadeva anche per il disastro ambientale, di cui all'art. 434 c.p.³⁵⁷

Va ribadito che la dottrina³⁵⁸ non aveva condiviso tale *modus operandi* ritenendo che alimentasse il rischio dell'attribuzione di rilievo a reati che, pur essendo in concreto oggetto del programma criminoso del sodalizio, non erano stati previsti negli artt. 24 ss. d.lgs. n. 231/2001.

Venne, difatti, denunciata un'eccessiva dilatazione della responsabilità amministrativa degli enti ad una serie di delitti non predeterminabile; ciò valeva sia rispetto agli illeciti già facenti parte del novero dei reati-presupposto di cui agli artt. 24 ss. d.lgs. n. 231/2001 (per cui è stabilita la mappatura dei rischi e le procedure di controllo), quanto con riferimento agli illeciti non introdotti nell'elenco, per i quali l'ente avrebbe potuto trovarsi privo di copertura³⁵⁹.

Tale esegesi avrebbe portato al «dissolvimento di due capisaldi del sistema della responsabilità amministrativa da reato: il principio di legalità e la funzione di prevenzione generale dei meccanismi di mappatura dei rischi e di approntamento

³⁵⁷ Sul tema: SANTORIELLO, *Sull'opportunità di configurare la responsabilità amministrativa delle società anche in caso di commissione di reati fiscali*, in *Riv. resp. amm. enti*, 2013, 2, 189.

³⁵⁸ nota di MAIELLO *La confisca ex d.lgs. n. 231/2001 nella sentenza Ilva* alla sentenza Cass. Pen., Sez. VI, 24/01/2014, n. 3635 pubblicata in *Giur. it.*, 2014, 966 ss., 966 ss; DELLA RAGIONE, *La confisca per equivalente nel diritto penale tributario*, cit., 4.

³⁵⁹ DELLA RAGIONE, *La confisca per equivalente nel diritto penale tributario*, cit., 2. Si veda anche la nota alla sentenza di MAIELLO, *La confisca ex d.lgs. n. 231/2001 nella sentenza Ilva*, 966 ss., in commento a Cass. Pen., Sez. VI, 24/01/2014, n. 3635 pubblicata in *Giur. it.*, 2014, 966 ss., già citata.

delle necessarie procedure di controllo, *a priori*, di una ‘colpa di organizzazione’ conforme al parametro della responsabilità personale. L’esposizione dell’ente a conseguenze sanzionatorie discendenti dalla omessa prevenzione di reati diversi da quelli che, per legge, avrebbe dovuto sapere di avere l’obbligo di prevenire, avrebbe inesorabilmente spazzato via entrambi»³⁶⁰.

Considerando l’art. 416 c.p. applicabile solo all’ipotesi di reati già inseriti nel catalogo dei reati presupposto, l’efficacia selettiva di tale catalogo venne ritenuta riconducibile a valutazioni di meritevolezza/bisogno/necessità di pena, di esclusiva pertinenza del legislatore³⁶¹.

Ribaltando, in fase cautelare, il provvedimento di sequestro emesso nel caso ILVA, anche i giudici hanno condiviso l’ultima impostazione, ritenendola maggiormente conferente con le esigenze di garanzia sottese al principio di stretta legalità in materia penale³⁶².

La pronuncia della Suprema Corte in commento ha stabilito che l’art. 416 c.p. non potesse essere considerato il viatico per far entrare nell’elenco previsto dal decreto n. 231 qualsiasi illecito, prescindendo, totalmente, dalla sua introduzione nella c.d. parte speciale. Il rischio paventato è di prendere «in considerazione ai fini della responsabilità amministrativa degli enti una serie di fattispecie di reato (segnatamente il disastro innominato, la rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro e l’avvelenamento di acque o di sostanze alimentari) del tutto estranee al catalogo dei reati presupposto e come tali inidonee a fondare una responsabilità dell’ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001»³⁶³.

La diversa prospettiva di un’imputazione quali delitti-scopo del reato associativo di tali reati, avrebbe determinato invece, come conseguenza, che la norma di cui all’art. 416 c.p. (ricompresa nell’elenco dei reati che possono generare la responsabilità dell’ente) si sarebbe trasformata, «in violazione del principio di tassatività del sistema sanzionatorio contemplato dal d.lgs. n. 231/2001, in una disposizione ‘aperta’, dal contenuto elastico, potenzialmente idoneo, a ricomprendere nel novero dei reati presupposto qualsiasi fattispecie di reato con il

³⁶⁰ MAIELLO, *La confisca ex d.lgs. n. 231/2001 nella sentenza Ilva*, cit., 965 ss.

³⁶¹ DELLA RAGIONE, *La confisca per equivalente nel diritto penale tributario*, cit., 7.

³⁶² Cass. pen. Sez. VI, 24/01/2014, n. 3635.

³⁶³ *Ibidem*.

pericolo di un'ingiustificata dilatazione dell'area di potenziale responsabilità dell'ente collettivo»³⁶⁴.

L'impossibilità di attrarre il disastro ambientale e gli altri eco-reati più significativi nell'orbita della responsabilità da reato degli enti evidenziava, ulteriormente, l'asimmetria e la sproporzione di quest'ultimo in materia ambientale.

In tale contesto, la L. 22 maggio 2015, n. 68 è riuscita a completare il quadro degli ecoreati da cui è possibile fare scaturire la responsabilità degli enti *ex d.lgs. n. 231/2001*. Come si è visto, il nuovo Titolo VI-*bis* della Parte speciale del codice penale contiene la fattispecie di inquinamento e disastro ambientale.

Il legislatore ha, così, definitivamente provveduto all'inserimento della responsabilità da reato degli enti per la commissione dei reati ambientali di inquinamento e disastro nell'interesse o vantaggio dell'ente aventi natura più grave rispetto al passato. Le originarie lett. a) e b) del primo comma dell'art. 25-*undecies* d.lgs. n. 231/2001 sono state dislocate nelle lett. f) e g) ed i più gravi reati ambientali sono stati collocati in apertura, accompagnati da cornici edittali più elevate in relazione al loro più incisivo disvalore lesivo.

Oggi, l'art. 25-*undecies* applica in capo all'ente: «a) per la violazione dell'articolo 452-*bis*, la sanzione pecuniaria da duecentocinquanta a seicento quote; b) per la violazione dell'articolo 452-*quater*, la sanzione pecuniaria da quattrocento a ottocento quote; c) per la violazione dell'articolo 452-*quinquies*, la sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote; d) per i delitti associativi aggravati ai sensi dell'articolo 452-*octies*, la sanzione pecuniaria da trecento a mille quote; e) per il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività ai sensi dell'articolo 452-*sexies*, la sanzione pecuniaria da duecentocinquanta a seicento quote; f) per la violazione dell'articolo 727-*bis*, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; g) per la violazione dell'articolo 733-*bis*, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote».

Il comma 1-*bis* introdotto dalla riforma del 2015 stabilisce che «nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 1, lettere a) e b), del presente articolo, si applicano, oltre alle sanzioni pecuniarie ivi previste, le sanzioni interdittive previste

³⁶⁴ *Ibidem*.

dall'articolo 9, per un periodo non superiore a un anno per il delitto di cui alla citata lettera a)».

Il legislatore ha, dunque, inserito nel catalogo dei reati-presupposto del decreto 231/2001 i nuovi delitti maggiormente lesivi in materia di ambiente e di incolumità pubblica stabilendo la possibilità di ascrivere i delitti di inquinamento e disastro ambientale di cui agli artt. 452-*bis* e *quater* c.p. in capo all'ente. Tra questi delitti rientrano anche quelli colposi (*ex art. 452-quinquies* c.p.), quelli di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (*ex art. 452-sexies* c.p.), e quelli posti in essere nell'ambito di associazioni per delinquere anche di tipo mafioso (*art. 452-octies* c.p.).

Essendo previste sanzioni pecuniarie differenziate per i diversi reati-presupposto, in ragione della loro gravità, nonché, per le fattispecie più significative indicate dalle lett. a) e b), anche eventuali sanzioni interdittive, le varie figure criminose si basano, oggi, sul principio di proporzione e sulle istanze special-preventive positive.

Nonostante tale intervento, tuttavia, il catalogo dei reati-presupposto continua a presentare vistose lacune in merito alla proporzionalità delle sanzioni, ravvisandosi cornici di pena identiche per illeciti sensibilmente diversi e, a volte, riferite a reati la cui sanzione è già stata prevista³⁶⁵.

Molte perplessità emergono poi in ordine alla scelta di non inserire nella "parte speciale" del d.lgs. n. 231/2001 anche la fattispecie di cui all'art. 452-*ter* c.p. inerente al delitto di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, nonché quella di mancato impedimento del controllo dei luoghi da parte delle autorità di vigilanza di cui all'art. 452-*septies* c.p.

L'omissione in oggetto può essere spiegata sulla base della circostanza che il legislatore ha considerato il nuovo delitto di morte o lesioni cagionati da un inquinamento ambientale non come fattispecie incriminatrice autonoma, quanto, piuttosto come mera figura circostanziale del delitto, di cui all'art. 452-*bis* c.p. già inserito nel catalogo dei reati-presupposto³⁶⁶.

³⁶⁵ CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettativa e realtà*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 1068 ss.

³⁶⁶ *Ibidem*, 1069 ss.

L'applicabilità del d.lgs. n. 231/2001 al reato in questione è stata ritenuta scontata a prescindere da un rinvio all'art. 452-ter c.p. anche nell'art. 25-undecies del decreto.

Sorgono, comunque, dubbi, considerando che la responsabilità da reato degli enti ha una natura sostanzialmente penale³⁶⁷, imponendosi dunque il rispetto, in particolare, del principio di legalità ex art. 25, comma 2, Cost., che rimanda sia alla riserva di legge sia al divieto di analogia, impedendo di ammettere un ampliamento del catalogo dei reati in via interpretativa³⁶⁸.

Peraltro, anche l'art. 2 del d. lgs. n. 231/2001 e l'art. 1 della l. n. 689/1981 enunciano il principio di legalità, escludendo, tassativamente, il ricorso ad applicazioni analogiche da parte del giudice.

È rimasto fuori dal catalogo dei reati presupposto anche il delitto di omessa bonifica dei siti contaminati, di cui all'art. 452-terdecies c.p., nonostante vi rientri la contravvenzione extra-codicistica di omessa bonifica prevista dall'art. 257 del T.U.A.³⁶⁹.

Peraltro, esiste il rischio di generare qualificazioni giuridiche strumentali dei fatti di omessa bonifica in seno ai capi di imputazione, inducendo le Procure ad optare per la contestazione dell'ipotesi contravvenzionale laddove abbiano intenzione di attingere anche l'ente coinvolto nel reato ambientale e di quella delittuosa quando l'ente sia già stato coinvolto nel processo tramite altre fattispecie incriminatrici.

Ulteriori incongruenze della riforma del 2015 riguardano la questione relativa alla dosimetria sanzionatoria. Analizzando la lett. c) dell'art. 25-undecies

³⁶⁷ DE SIMONE, *Persone giuridiche e responsabilità da reato. Profili storici, dogmatici e comparatistica*, ETS, 2012, 324 ss; DE MAGLIE, *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Giuffrè, 2002, 235 ss. Sul punto, v. anche la decisione della Cass., SS. UU., 18/09/2014, n. 38343, con nota di BARTOLI, *Le Sezioni Unite prendono coscienza del nuovo paradigma punitivo del "sistema 231"*, in *Le società*, 2015, 215 ss., nella quale si trova affermato quanto segue: «senza dubbio, il sistema di cui si discute costituisce un *corpus* normativo di peculiare impronta, un *tertium genus*, se si vuole», la stessa decisione – poche righe dopo – afferma in modo contraddittorio che «parimenti non è dubbio che il complesso normativo in esame (...) abbia evidenti ragioni di continuità con l'ordinamento penale (...) sicché (...) è doveroso interrogarsi sulla compatibilità della disciplina legale con i principi costituzionali dell'ordinamento penale».

³⁶⁸ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., 70.

³⁶⁹ Quest'altra svista ha consentito di ascrivere all'ente l'ipotesi contravvenzionale meno grave descritta nel T.U.A. del 2006, ma non quella più grave di natura delittuosa tracciata dall'art. 452-terdecies del codice penale: v. in argomento, RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., 72.

si osserva, ad esempio, una medesima cornice edittale³⁷⁰ per i fatti di disastro e di inquinamento ambientale colposi inseriti all'art. 452-*quinqüies* c.p. e puniti, invece, nella fattispecie codicistica con pene molto diverse.

Difatti, il legislatore si è limitato a comminare la sanzione nei confronti degli enti «per la violazione dell'articolo 452-*quinqüies*», senza considerare che la fattispecie incriminatrice richiamata non uniforma le due differenti condotte di disastro ed inquinamento ambientale se commesse a titolo colposo, conservando il loro diverso disvalore, prevedendo le stesse riduzioni di pena in termini proporzionali, ma rapportate alle differenti cornici edittali delle altre figure delittuose cui fa rinvio. I reati di inquinamento e disastro ambientali nella loro fattispecie colposa codicistica vengono costruiti *per relationem* con le figure delittuose base, determinandosi la pena tramite la riduzione di quella comminata in maniera edittale per ciascuna delle due ipotesi dolose distinte³⁷¹.

Il del. d. lgs. n. 231 pone interrogativi in merito al rispetto dei principî di ragionevolezza, eguaglianza, proporzione e adeguatezza della risposta punitiva (per i soli enti sono state previste due fattispecie che vengono equiparate che, invece, per le persone fisiche presentano differenze di disvalore sostanziali sia nelle ipotesi dolose sia in quelle colpose). E infatti, *ex art.* 452-*quater* c.p., il disastro ambientale doloso viene punito con pene decisamente più elevate rispetto al mero inquinamento doloso di cui all'art. 452-*bis* c.p.; allo stesso modo, il disastro colposo viene sanzionato in modo più rigoroso rispetto all'inquinamento colposo: l'art. 452-*quinqüies* c.p., pur accorpando le due condotte colpose in una sola disposizione incriminatrice, di fatto, traccia differenti cornici sanzionatorie.

Di conseguenza, il legislatore, equiparando la pena per i fatti di inquinamento e di disastro colposi commessi dall'ente ai sensi dell'art. 25-*undecies*, d.lgs. n. 231/2001, ha introdotto un'antinomia³⁷².

³⁷⁰ La sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote.

³⁷¹ Nello specifico, come già si è detto, l'art. 452-*quinqüies* prevede che «se taluno dei fatti di cui agli articoli 452-*bis* e 452-*quater* è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo a due terzi. Se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo».

³⁷² RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., 70.

In questo caso, però, non si tratta di un'antinomia sostanziale, non essendo prevista per entrambe le fattispecie una pena fissa comune (in tema, va ricordato che, quanto all'ipotesi di cui all'art. 25-*septies* d.lgs. n. 231/2001, vi è stata una modifica, ad opera del d.lgs. n. 81/2008, volta all'eliminazione della sanzione fissa prevista nella sua versione originale per i delitti di cui agli artt. 589 e 590 c.p.)³⁷³.

L'ampiezza della forbice edittale, prevista nell'art. 25-*undecies*, lett. c) relativa ai fatti di inquinamento e disastro ambientale colposi³⁷⁴, pur riconoscendo la discrezionalità del giudice in base all'oggettiva, differente, portata lesiva delle due condotte, finisce per segnare la diversa carica offensiva già a livello di comminatoria legale. In altri termini, pena la declaratoria di illegittimità costituzionale, la previsione di una sanzione graduabile tra un minimo ed un massimo sarebbe stata obbligatoria per il legislatore.

La previsione, per uno stesso fatto, di risposte sanzionatorie diversamente calibrate per gli enti e per le persone fisiche rischia, tra l'altro, di esporsi a dubbi di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost.

Altra critica sul versante sanzionatorio scaturisce dall'art. 25-*undecies* lett. d), nella quale il legislatore ha introdotto la responsabilità da reato delle persone giuridiche anche per la fattispecie aggravata di cui all'art. 452-*octies* c.p.³⁷⁵, prevedendo l'inflizione di una sanzione pecuniaria da trecento a mille quote³⁷⁶. Questa soluzione è destinata a produrre un effetto opposto rispetto a quello auspicato di ampliamento della tutela penale dell'ambiente rispetto alla criminalità organizzata, visto che finisce per comminare una cornice sanzionatoria meno incisiva di quella che sarebbe oggi applicabile ai gruppi criminali associati, tra cui quelli relativi alle "ecomafie". Nei fatti, a partire dal 2009, il catalogo dei reati-

³⁷³ Nella versione originaria, risalente alla l. n. 123/2007, l'art. 25-*septies* d.lgs. n. 231/2001 comminava a livello edittale una sanzione pecuniaria fissa di mille quote per i delitti di omicidio e di lesioni personali colpose (di cui agli artt. 589 e 590 c.p.). In tal modo venivano equiparati i due delitti dal disvalore diverso. Per ovviare a tale inconveniente, il legislatore, nell'ambito dell'intervento di riordino della materia della sicurezza sul lavoro, ha eliminato questa antinomia, prevedendo, con l'art. 300, d.lgs. n. 81/2008, la riformulazione della dosimetria sanzionatoria dell'art. 25-*septies*, eliminando la pena fissa e operando un distinguo tra l'omicidio e le lesioni personali colpose.

³⁷⁴ Sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote.

³⁷⁵ Scelta sorretta dal condivisibile obiettivo di definire una strategia politico-criminale più efficace nei confronti delle associazioni criminali qualificate per la commissione di reati ambientali.

³⁷⁶ RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., 49 ss.

presupposto del d. lgs. n. 231/2001 già annoverava i delitti di cui agli artt. 416 e 416-*bis* c.p., prevedendo in caso di loro commissione sanzioni più severe di quelle introdotte nel nuovo comma dell'art. 25-*undecies*³⁷⁷.

Introdotta nella c.d. "parte speciale", con l'art. 2, comma 29, della legge 15 luglio 2009, n. 94, l'art. 24-*ter* d. lgs. n. 231/2001 commina, per quei reati, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote e quelle interdittive per una durata non inferiore ad un anno.

Ciò implica che, per ogni altro reato associativo commesso nell'interesse o a vantaggio di un ente collettivo, le sanzioni risultano più severe, non solo perché il minimo di quella pecuniaria è più elevato (quattrocento quote contro le trecento) ma, soprattutto, in quanto è prevista anche una delle sanzioni interdittive per la durata minima di un anno.

L'applicazione congiunta e obbligatoria delle sanzioni interdittive non implica, però, irragionevolezza, in quanto, più che colmare una lacuna esistente nel sistema della responsabilità da reato delle persone giuridiche, l'inserimento dell'art. 452-*octies* c.p. ha comportato una disciplina di favore per le associazioni finalizzate alla commissione di reati ambientali.

3. La tutela dell'ambiente e i principi ESG

In ambito internazionale è ormai in uso l'introduzione nelle aziende di medio-grande dimensioni di criteri gestionali ed organizzativi basati sui principi dell'ESG (*Environmental Social Governance*) che comportano un'attenzione al tema ambientale, sociale e di *governance*³⁷⁸.

Oggi, anche il codice di *Corporate Governance* (che raccoglie regole di *best practice*, volontarie, rivolte alle società quotate) suggerisce alle imprese di riconoscere ai dirigenti una premialità stipendiale collegata agli obiettivi di ESG raggiunti.

³⁷⁷ MINO, *La responsabilità degli enti*, in *Le associazioni di tipo mafioso*, cit., 265 ss.

³⁷⁸ La *governance* consiste nell'attribuzione di specifiche funzioni in ambito aziendale e, rispetto alla ESG, fa riferimento alla presenza in azienda di figure investite di compiti di presidio dei potenziali impatti ambientali dannosi provocati.

Il perseguimento degli interessi e dei valori ESG deve essere effettuato sulla base dei parametri della ragionevolezza, della proporzionalità e l'apposizione di limiti va conformata all'utilità sociale³⁷⁹. L'analisi del bilanciamento si basa anche sul principio costituzionale di solidarietà, di cui la stessa sostenibilità viene considerata una declinazione. Come si è detto, il novellato articolo 41 Costituzione stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana ma, anche, alla salute e all'ambiente³⁸⁰.

Si è anche visto come vi sia una previsione di rilievo anche nell'art. 9 della Costituzione, il cui il comma 3 assegna alla Repubblica il compito di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». La questione principale, come anticipato, riguarda il bilanciamento dei valori costituzionali eterogenei.

Un'altra considerazione riguarda la valutazione del perseguimento di logiche di ESG, interrogandosi se tale perseguimento risponda o meno ad un interesse dell'impresa (al netto della esatta individuazione del suo perimetro), nel caso di crisi che mette in dubbio la continuità aziendale.

In caso di crisi si impone la salvaguardia degli interessi dei creditori e se il perseguimento di impegni ESG ne intacca il credito, bisogna capire fino a dove può spingersi tale ultimo obbligo³⁸¹. Proprio quest'ultimo dato pare costituire il punto di partenza di ogni riflessione, nel senso che le scelte che l'imprenditore potrebbe compiere per privilegiare la prospettiva della sostenibilità ambientale, in luogo di quella del soddisfacimento dei creditori, sono oggi sottoposte all'obbligo di darvi priorità.

È evidente che ambiente e comunità configurano valori ed interessi che possono entrare in conflitto con gli obiettivi di *Governance*, che sono invece diretti a migliorare il benessere degli azionisti e il profitto del loro investimento. Si tratta di bilanciamenti non semplici se si pensa che già la sentenza Ilva n. 85 del 2013

³⁷⁹ Affinché venga garantita la sostenibilità nel bilanciamento tra interessi patrimoniali e non devono prevalere i secondi. In questa prospettiva cade il mito dell'onnipotenza del legislatore o l'idea che il mercato possa prevalere sulla persona: v. PERLINGIERI, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e retorica dei diritti*, in *Foro nap.*, 2020, 106.

³⁸⁰ D'ATTORRE, *La responsabilità sociale dell'impresa insolvente*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, 77.

³⁸¹ NIGRO-VATTERMOLI, *Diritto della crisi delle imprese*, Bologna, 2021, 52.

escludeva l'esistenza nell'ordinamento giuridico italiano di diritti assoluti (tra cui i diritti alla salute e alla salubrità dell'ambiente) sottraendoli al novero di quelli costituzionali fondamentali³⁸².

Nella sentenza Ilva n. 58 del 23 marzo 2018 che muoveva dalla morte di un lavoratore, i giudici hanno deciso di censurare, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, le soluzioni adottate dal legislatore³⁸³. Si è passati così a negare il rilievo della tutela assoluta dell'ambiente rispetto al riconoscimento della libera iniziativa economica.

Un importante contributo alla definizione dei confini da porre tra la libera iniziativa economica, da un lato, e la tutela ambientale dall'altro è pervenuto dalla nuova *Corporate Sustainability Reporting Directive* (c.d. CSRD), entrata in vigore il 5 gennaio 2023, che ha esteso le regole per la rendicontazione di sostenibilità delle imprese, allineandosi con le altre norme di diritto unionale e con i quadri di riferimento riconosciuti a livello internazionale.

Nello specifico, la CSRD UE 2022/2464³⁸⁴ ha modificato la normativa europea apportando emendamenti alla Direttiva 2004/109/CE avente ad oggetto l'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui titoli sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato. La CSRD ha anche emendato la Direttiva 2006/43/CE sulle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati e le Direttive 2013/34/UE e 2014/95/UE sui bilanci d'esercizio, e sui bilanci consolidati, ampliando le informazioni di carattere "non finanziario" da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

Infine, la CSRD ha modificato il Regolamento UE 537/2014 sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico³⁸⁵.

³⁸² Corte cost., 9/04/2013, n. 85, con nota di ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giur. cost.*, 2013, 1494 ss. È necessario, secondo l'interpretazione della Corte, garantire «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto».

³⁸³ Corte cost., 7/02/2018, n. 58, con nota di PULITANÒ, *Una nuova "sentenza ILVA". Continuità o svolta?*, in *Giur. cost.*, 2018, 604 ss.

³⁸⁴ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale UE il 16 dicembre 2022 dopo l'approvazione definitiva del Consiglio dell'Ue il 28 novembre 2022.

³⁸⁵ GENOVESE, *L'armonizzazione del reporting di sostenibilità delle imprese azionarie europee dopo la CSRD*, in *Contr. impr.*, 2023, 88 ss.

In attuazione del *Green Deal* europeo³⁸⁶ e del Piano d'azione sulla finanza sostenibile³⁸⁷, la normativa è intervenuta ad ampliare l'ambito delle imprese obbligate a comunicare informazioni sulla sostenibilità³⁸⁸, funzionale al miglioramento dei dati comunicati riguardo ai rischi di sostenibilità e all'impatto sulle persone e sull'ambiente, concepito, peraltro, solo per una parte delle imprese³⁸⁹. La CSRD ha emendato l'espressione contenuta in precedenza nel Regolamento UE 537/2014 che rimandava all'obbligo di diffondere informazioni «di carattere non finanziario» con quella di prevedere «informazioni sulla sostenibilità». Infatti, il Regolamento si era riferito alle informazioni ESG come avulse da quelle finanziarie anche se si tratta di dati che potrebbero non essere separati³⁹⁰.

La direttiva prevede, inoltre, l'ampliamento del campo di applicazione e l'introduzione di obblighi di rendicontazione più dettagliati che includono informazioni necessarie alla comprensione dell'impatto delle attività dell'impresa sugli aspetti di *governance*, ambientali, sociali e lavoristici, sul rispetto dei diritti umani e sulla lotta contro la corruzione, con visioni prospettiche e retrospettive.

Oltre alla direttiva commentata, merita nota l'altro intervento prospettico rappresentato dalla proposta di c.d. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (c.d. CSDD)³⁹¹, che prevede nuovi obblighi di *due diligence*³⁹² in materia ambientale e di tutela dei diritti umani in capo alle imprese. Lo scopo generale è

³⁸⁶ Si tratta di un accordo tra i Paesi unionali che prevede il graduale abbandono dei combustibili fossili e una riduzione del 43% delle emissioni globali entro il 2030.

³⁸⁷ Nel Piano (adottato nel 2018), si raccomandano dieci azioni da intraprendere a livello europeo per: (i) favorire la canalizzazione degli investimenti finanziari verso un'economia maggiormente sostenibile; (ii) considerare la sostenibilità nelle procedure per la gestione dei rischi e (iii) rafforzare la trasparenza e gli investimenti di lungo periodo.

³⁸⁸ Precedentemente disciplinate dalla *Non-Financial Reporting Directive* (NFRD), Direttiva 2014/95/EU.

³⁸⁹ Occorrerà rendicontare in conformità agli *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS), in elaborazione dall'*European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG) e che è stato approvato dalla Commissione Europea il 30 giugno 2023.

³⁹⁰ «Si pensi ai vari aspetti che caratterizzano il processo di valorizzazione economica, dal *business model* alle strategie, dai *target* alla *governance*, dalle attività di *due diligence* inerenti ai "sustainability matters", agli impatti avversi, anche potenziali, della *supply chain* e alle relative azioni di mitigazione»: v. STANZIONE, *Governo dell'impresa e comportamenti socialmente responsabili: verso un diritto societario della corporate social responsibility?*, in *Riv. dir. comm.*, 2022, n. 1, parte I, 101 ss.

³⁹¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla *Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937*.

³⁹² L'espressione *due diligence* indica l'attività di investigazione e di approfondimento di dati e di informazioni aziendali.

quello di far “introiettare” nell’ente l’impegno per la legalità tramite l’adozione di una *due diligence* articolata che gli consenta di autovalutarsi.

La *due diligence* costituisce, nella proposta, un vero e proprio obbligo da incorporarsi nelle politiche d’impresa divenendo oggetto, esso stesso, di decisioni strategiche. Questa *policy* dovrà contenere: una descrizione dell’approccio generale della società alla *due diligence*; un codice di condotta che disciplini regole e principi che devono essere seguiti da dipendenti e filiali; una descrizione del processo di implementazione della stessa. Si tratta di un complesso regolatorio assistito da sanzioni amministrative, efficaci, proporzionate e dissuasive.

Quanto al ristoro effettivo delle vittime, si deve notare come esso sia devoluto ad un sistema di risarcimento dei danni che dev’essere strutturato in modo che la società sia responsabilizzata per i danni cagionati («*liable for damages*»), nonché per il fatto di non aver adempiuto agli obblighi di prevenire e mitigare gli effetti potenzialmente lesivi («*potential adverse impacts*») o di far cessare o minimizzare i danni effettivamente verificatisi.

La direttiva CSRD richiede, quindi, la modifica del d.lgs. n. 254/2016, tutt’oggi in vigore, che prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per l’omessa divulgazione di informazioni materiali e la non corretta rappresentazione delle informazioni.

In realtà, al di là della specifica disposizione, la falsa rappresentazione delle politiche ESG soggiace a sanzioni, anche penali.

Ad esempio, ex 515 c.p., a tale condotta illecita risulta applicabile l’ipotesi di frode in commercio che sanziona la distribuzione al mercato di prodotti accompagnata da informazioni ingannevoli, distorte o incomplete o comunque di prodotti diversi da quelli presentati.

Ciò comporta conseguenze anche in capo alle imprese ex d.lgs. 231/2001, non potendo le stesse distribuire prodotti rispetto ai quali vi sia, ad esempio, l’obbligo della tracciabilità, indicando dati falsi.

Tra l’altro, se vengono impiegati dati non veri, sia nella conclusione di contratti, sia a fondamento di richieste di finanziamenti o erogazioni, si profila l’ipotesi di truffa (ex 640 c.p.).

Tema oggetto di discussione è, però, quello del delitto di false comunicazioni sociali (*ex artt. 2621 e 2622 c.c.*) e della sua applicabilità alla reportistica che ha contenuto diverso da quello finanziario. Sono necessari per l'applicazione descritta i due requisiti della materialità e della rilevanza dell'informazione, prevedendosi la rilevanza penale solo in alcuni casi tassativi riguardanti l'esposizione di fatti materiali rilevanti non veritieri o di omissione di fatti materiali (sempre rilevanti) la cui comunicazione è prevista *ex lege* e che hanno ad oggetto la situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società. Il carattere tassativo della norma, già esistente, riceve, quindi, solo maggiore dettaglio nella nuova direttiva.

Ciò premesso, al di là della loro rendicontazione formale, la comunicazione di *due diligence*, in ambito ESG, può essere garantita anche in altri modi: attraverso forme precise di dialogo con gli *stakeholder*, ovvero certificazioni internazionali ovvero apertura alle sollecitazioni, pubblicità di utilità sociale o con l'avvio di politiche destinate al miglioramento del territorio e della comunità.

In conclusione, è evidente come i tempi siano già maturi per la valorizzazione delle buone pratiche e per il perseguimento di obiettivi raggiungibili che vengano poi correttamente rappresentati nei documenti contabili o nelle varie attività imprenditoriali.

Per quanto attiene alla proposta europea che prevede *doveri di diligenza* senza stabilire gli autonomi obblighi cogenti, si tratta di un caso singolare di obbligo senza precetto. Tra l'altro, l'Unione è stata preceduta, in materia, da alcuni legislatori nazionali³⁹³, ad iniziare da quello francese con Legge *Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises* (PACTE) n. 019-486 del 22 maggio 2019, che ha novellato alcune norme del codice civile in materia societaria ed è stata già oggetto di applicazione giudiziaria.

In Italia, la tutela inibitoria può, oggi, diventare strumento di controllo sociale con finalità *metaindividuale* per ottenere dal giudice, anche sulla scorta di dati statistici, l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione delle condotte che impattano sull'ambiente e causano pregiudizi diffusi. Ai sensi dell'art. 614-*bis*

³⁹³ SEGRESTIN, HATCHUEL, LEVILLAIN, *When the law distinguishes between the enterprise and the corporation: the case of the new French law on corporate purpose*, in *Journal of Business Ethics*, 2020, 11.

c.p.c., alla condanna alla cessazione delle condotte omissive o commissive possono far seguito provvedimenti di coercizione indiretta, nonché ordini rivolti alla parte soccombente di adottare misure idonee a eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate.

Le implicazioni ESG sono impegni condivisi dalle imprese per soddisfare richieste normative ma anche per evitare costose cause legate ai danni provocati; tuttavia, la determinazione di *standard* fissati in autorizzazioni o provvedimenti abilitativi e conformativi dell'attività d'impresa, come si è visto nel caso Ilva, possono essere poco idonei a evitare gravi pericoli³⁹⁴.

La diffusione dell'ESG non fa rilevare il danno concretamente arrecabile ma la condotta lesiva di situazioni giuridiche protette. La tutela ambientale, tramite l'adozione dei principi ESG in ambito aziendale, diviene sempre più articolata, e, in tale contesto, viene attribuito all'informazione un ruolo centrale. La Dichiarazione al pubblico di informazioni "Non Finanziarie" tipica di tale nuovo approccio aziendalistico, in Italia ha un suo punto di riferimento nel d.lgs. n. 254 del 30 dicembre 2016 con il quale è stato introdotto (all'art. 2), l'obbligo di pubblicare una dichiarazione che può essere individuale o consolidata, di carattere non finanziario per gli Enti di Interesse Pubblico Rilevanti (EIPR), ovvero per le società italiane emittenti valori mobiliari che sono quotate in un mercato regolamentato italiano o di un Paese UE³⁹⁵.

Sempre il d.lgs. n. 254 del 30 dicembre 2016 all'art. 7 stabilisce che anche altre imprese diverse da quelle indicate nel decreto possano pubblicare una Dichiarazione Non Finanziaria (DNF), semplicemente su base volontaria³⁹⁶. Le informazioni rese, da un lato, impegnano gli enti ad adeguarsi alla disciplina dettata e, dall'altro, le responsabilizzano di fronte agli *stakeholder* (i portatori di interesse dell'ente, quali fornitori, clienti, banche, istituzioni, ecc.).

³⁹⁴ Anche perché le condizioni nel tempo possono mutare e va anticipata la soglia di applicabilità della tutela inibitoria al fine di evitare il verificarsi, il protrarsi o il ripetersi di atti lesivi.

³⁹⁵ Nello specifico questo obbligo riguarda banche, assicurazioni e imprese di riassicurazione con queste caratteristiche: un numero di dipendenti superiore a 500, uno stato patrimoniale superiore a 20.000.000 di euro o un fatturato superiore a 40.000.000 di euro.

³⁹⁶ In questo caso qualificando la dichiarazione con la "dicitura di conformità" alla DNF nel caso in cui la Dichiarazione sia prodotta seguendo le disposizioni del decreto.

Il c.d. *greenwashing*³⁹⁷, che rimanda alla dichiarazione non veritiera di ricorso a politiche di *marketing eco-friendly* solo al fine di ottenere un ritorno reputazionale in modo ingannevole (e quindi senza la vera attuazione delle politiche aziendali ESG), viene sanzionato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCOM) come pratica commerciale scorretta e concorrenza sleale³⁹⁸.

L’autorità giurisdizionale italiana si è per la prima volta pronunciata in tema di *greenwashing* con un’ordinanza del Tribunale di Gorizia del 25 novembre 2021³⁹⁹. Con tale provvedimento il Tribunale ha accolto le domande della società Alcantara S.p.A. che lamentava la diffusione, da parte della resistente, di messaggi pubblicitari ingannevoli per aver definito una microfibra come “ecosostenibile”, dando l’idea al consumatore finale di essere una realtà fortemente improntata al rispetto della sostenibilità ambientale senza che vi fosse evidenza di tale affermazione.

Nel caso specifico, il Tribunale di Gorizia ha ritenuto che i messaggi pubblicitari diffusi dalla resistente⁴⁰⁰ creassero nel consumatore un’immagine *green* dell’azienda senza rendicontare quali fossero, nel concreto, le politiche aziendali ambientaliste intraprese e idonee a ridurre l’impatto che la produzione e commercializzazione di un tessuto di derivazione chimica potessero determinare sull’ambiente. Anche con riferimento al messaggio inerente alla natura riciclabile totale (100%) del tessuto al termine del ciclo di utilizzazione, il medesimo Tribunale ha sostenuto che non si trattasse di informazione verificata né verificabile: tale dichiarazione, tra l’altro, non coincideva con quanto pubblicato nel sito aziendale, in cui si vantava la ricerca di tecnologie idonee a garantire un adeguato processo di riciclo.

Il giudice ha citato in particolare l’art. 12 del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale rubricato «Tutela dell’ambiente naturale», che stabilisce che «la comunicazione commerciale che dichiari o evochi benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e

³⁹⁷ Ambientalismo di facciata che descrive iniziative mai intraprese o realizzate a condizioni diverse.

³⁹⁸ Tali pratiche soggiacciono ai tradizionali rimedi civilistici in tema di annullabilità dei contratti e risarcimento del danno.

³⁹⁹ Trib. Gorizia, 25/11/2021 (ord.), in *Giurisprudenza Commerciale*, 2022, 5, II, 1257.

⁴⁰⁰ Quali “scelta naturale”, “la prima e unica microfibra che garantisce eco-sostenibilità durante tutto il ciclo produttivo” e “microfibra ecologica”.

scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono».

L'onere della prova circa la veridicità del messaggio *green* incombe sul soggetto che veicola la comunicazione, la quale non può essere eccessivamente generica. Difatti, deve «consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzati i benefici vantati si riferiscono». Il giudice di Gorizia ha, pertanto, stabilito che la base giuridica della tutela dei consumatori sia l'art. 153 del Trattato istitutivo CEE, in quanto anticipatore dell'attuale art. 169, TFUE in base al quale: «al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi»⁴⁰¹. In virtù di tale norma, si legge nell'ordinanza resa dal Tribunale di Gorizia: «i messaggi pubblicitari denunciati da parte ricorrente sono sicuramente molto generici in alcuni casi – scelta naturale, amica dell'ambiente, la prima e unica microfibra che garantisce eco-sostenibilità durante tutto il ciclo produttivo, microfibra ecologia – e sicuramente creano nel consumatore un'immagine *green* dell'azienda senza peraltro dar conto effettivamente di quali siano le politiche aziendali che consentono un maggior rispetto dell'ambiente e riducano fattivamente l'impatto che la produzione e commercializzazione di un tessuto di derivazione petrolifera possano determinare in senso positivo sull'ambiente e sul suo rispetto»⁴⁰².

In base a tale decisione, sono state comminate le sanzioni richieste dal ricorrente che ha ritenuto di avere perso quote di mercato e l'organo giudicante ha riconosciuto all'attività della società in oggetto una forma di pubblicità ingannevole con implicazioni di concorrenza sleale. Il rilievo di tale pronuncia è nell'individuazione di una norma sulla pubblicità ingannevole come riferimento giuridico per i casi di *greenwashing*.

⁴⁰¹ Trib. Gorizia, 25/11/2021 (ord.), in *Giurisprudenza Commerciale*, 2022, 5, II, 1258.

⁴⁰² *Ibidem*, 1259.

Pertanto, il provvedimento del Tribunale di Gorizia costituisce un ottimo precedente in tema di *green claim*, anche alla luce della direttiva comunitaria in fase di approvazione.

In conclusione, la responsabilità in tema ambientale degli enti è, oggi, maggiormente articolata, delineata e configurata sia dalla disciplina del d.lgs. 231 del 2001, così come emendato dal legislatore, che dalle pratiche ESG, sempre più cogenti.

CONCLUSIONI

L'elaborato ha analizzato il processo che ha portato, nel tempo, all'attuale architettura normativa volta a sanzionare, anche penalmente, gli illeciti ambientali nella loro accezione più estesa.

Il problema ambientale è molto complesso, in quanto i danni provocati dalle attività umane, spesso, sono il risultato di lunghi processi che, tra l'altro, non sempre sono misurabili o percepibili a breve termine.

È stata una crescente sensibilizzazione a livello mondiale a sollecitare la politica così come i disastri ambientali degli ultimi decenni, che hanno conclamato la indifferibilità di un intervento deciso e coeso. In Italia, tra tutti, si ricordano le dichiarazioni di pentiti della camorra che hanno denunciato la pratica del "seppellimento" di rifiuti, anche radioattivi, nella nota Terra dei fuochi.

Come è evidente il problema ambientale coinvolge soprattutto le attività criminali che dal danno arrecato traggono profitti anche molto consistenti. Nella ricerca delle soluzioni per arginare il problema, il legislatore ha dovuto fare i conti con le pratiche concretamente impiegate per gli illeciti, la cui individuazione ha offerto l'occasione per risalire all'esistenza di una tragica realtà, che è arrivata ad affondare imbarcazioni piene di rifiuti in alto mare o a mischiare fanghi tossici con il cemento poi impiegato nelle costruzioni, o a trasportarli in tir il cui carico è stato spacciato per fertilizzante.

Nel 2022 l'ambiente è entrato a pieno titolo tra i beni giuridici tutelati a livello costituzionale e ciò rende l'idea della consacrazione istituzionale sia dell'ambiente sia dello sviluppo sostenibile nella prospettiva e con la finalità di proteggere e preservare le future generazioni, così sottoponendo anche la libertà di iniziativa economica (*ex art. 41 Cost.*) a limitazioni nel rispetto dei valori ecologici.

L'impegno contro il danno ambientale è universale e vede l'Unione europea in prima linea con l'emanazione di direttive all'uopo indirizzate (il tendenziale mancato ricorso ai regolamenti si spiega con la necessità di lasciare ai Paesi la predisposizione delle misure più adeguate al loro ordinamento).

La direttiva 2008/99 CE è stata fondamentale per sollecitare i legislatori nazionali ad arginare il problema e la Legge n. 68 del 2015 ha recepito quanto

richiesto, introducendo, nel codice penale, nuovi reati che hanno dato più forza alla tutela ambientale. Oggi, grazie a tale intervento, sono stati disciplinati nel codice penale l'inquinamento ambientale; il disastro ambientale; il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività; l'impedimento del controllo; l'omessa bonifica; l'ispezione di fondali marini.

La responsabilità penale è stata prevista anche in capo agli enti tramite l'inserimento di reati ambientali nel catalogo di cui al d.lgs. n. 231 del 2001. Nonostante l'impegno, la sfida alla piena tutela dell'ambiente appare ancora molto complessa. La realtà attuale rimanda, infatti, a fenomeni diffusi di contaminazione ambientale che sono conseguenza dello stratificarsi per decenni di attività industriali che in passato erano in larga misura consentite.

Si tratta di una natura ontologica dell'inquinamento che non è di poco conto e che oggi rischia di esporre l'inquinatore a fungere da capro espiatorio di fronte a danni che, sebbene gravi, sono risalenti nel tempo e, soprattutto, sono riconducibili a soggetti diversi.

Tale conseguenza va attribuita alla logica della disciplina penale in oggetto che fronteggia fenomeni o emergenze, ovvero non fatti isolati ma espressioni del sommarsi e protrarsi nel tempo di singole condotte.

Anche il contrasto di affari gestiti dalla mafia come forme articolate e "collettive" di criminalità ambientale responsabili dei grandi inquinamenti ha i suoi limiti. La questione è complessa, in quanto può accadere che ad essere responsabili dell'inquinamento siano attività lecite che agiscono superando le prescrizioni amministrative che tracciano i confini del rischio consentito.

Ovviamente, il soggetto inquinatore profilato dal legislatore penale non è *tout court* l'imprenditore che non rispetta le regole ma tutti coloro che producono emissioni, immissioni o scarichi fuori dai limiti consentiti. In tale senso è difficile risalire, nel corso delle indagini, a quanto impatto abbia generato la contaminazione ambientale penalmente rilevante laddove dovesse incidere su matrici ambientali già largamente inquinate.

A ciò sovviene l'art. 157, c. 6 c.p. che non serve tanto a consentire alla macchina della giustizia più tempo per indagare e giudicare, quanto piuttosto a

garantire più tempo per condannare gli autori di fatti anche molto risalenti, ritenuti di particolare (e persistente) allarme sociale.

L'elaborato ha consentito di ricostruire il lento cammino del legislatore penale senza dimenticare che la questione ambientale è, anche, questione culturale, che come tale richiede ogni possibile forma di intervento volta ad arginare le condotte illecite. Il T.U.A. aiuta a disciplinare l'intera materia così come le fonti europee e internazionali, che, nel tempo, hanno portato all'introduzione di pratiche sempre più consolidate e sempre meno volontaristiche, note come ESG, le quali impegnano le imprese ad adottare precisi protocolli organizzativi che tengano conto degli impatti sull'ambiente e sul sociale tramite un'attenta valutazione delle funzioni affidate agli organi interni.

Si osserva, ormai, una versatilità di interventi finalizzati a contrastare condotte e a diffondere pratiche aventi uno scopo deterrente in un'ottica di solidarietà umana nella lotta contro il danno ambientale e ogni sua declinazione.

Le organizzazioni sociali e istituzionali sono continuamente impegnate nel monitoraggio degli atti di criminalità organizzata ambientale (le c.d. ecomafie) al fine di collaborare con gli organi preposti al controllo e alla repressione delle condotte criminose ma altresì di fornire spunti per migliorare l'approccio alla tutela ambientale, sulla scia di una Unione Europea che continua ad emanare direttive (in data 7 dicembre 2023 è stato redatto il testo di compromesso finale tra Consiglio e Parlamento europeo sulla proposta di nuova direttiva in materia presentata dalla Commissione per riformare la direttiva n. 2008/99CE). Si pensi ai rapporti annuali redatti da Legambiente sulle ecomafie che, da ultimo, con riferimento all'esame del 2022, hanno suggerito altresì alcune proposte, quali approvare al più presto le riforme necessarie per rafforzare le attività di prevenzione e di controllo e introdurre nel codice penale dei delitti per contrastare le agromafie. L'Italia sta certamente compiendo notevoli passi in avanti verso la tutela dell'ambiente e la lotta ai traffici e alle condotte illecite, soprattutto della criminalità organizzata, e la legge n. 68/2015, così come il riconoscimento costituzionale dell'ambiente, ne costituiscono una innegabile conferma. Purtroppo, a fronte di tale evoluzione, ci si scontra ancora con dinamiche politiche che bloccano l'avanzamento di proposte e disegni di legge importanti, come appunto quelli volti a contrastare gli illeciti

agroalimentari (e quindi le c.d. agromafie). Tristemente occorre ricordare che il Disegno di Legge AC 2427 del 2020 ancora è in stallo mentre una proposta di legge (AC 823) del 28 novembre 2023, che peraltro riprendeva in gran parte il disegno di legge, è stata rigettata a gennaio scorso.

L'auspicio è quindi di una coesione di forze politiche e governative affinché si possa stare al passo con l'evoluzione di condotte criminali comunque lesive del bene ambiente e con le pressanti indicazioni dell'UE rivolte alla loro repressione.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *I criteri oggettivi di ascrizione del reato all'ente collettivo ed i reati in materia di sicurezza sul lavoro*, in: www.penalecontemporaneo.it, 2013

AA.VV., *Il fallimento e crisi d'impresa*, Ipsoa, 2023

ACCINNI, “*Disastro ambientale*”, *dall'horror vacui all'horror pleni*, Giuffrè, 2018

AGOSTINI, *Ambiente, territorio, città*, Rimini, 2022

ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e «controlimiti» nell'adempimento della Direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014

AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente. Dalla legge sulla pesca del 1931 agli ecoreati del 2015. Obblighi, divieti e sanzioni per inquinamenti aria, acqua e rifiuti. Normativa e giurisprudenza*, EPC ed, 2016.

AMENDOLA, *Il nuovo delitto di impedimento del controllo. Primi appunti*, in lexambiente.it, 2015

APRILE, *Brevi riflessioni sulla 'riforma Cartabia' in materia di prescrizione e di improcedibilità (legge 27 settembre 2021, n. 134)*, in www.giustiziainsieme.it, 11 ottobre 2021

ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzionale*, in *Dir. econ.*, 2021

VAGLIASINDI, *La definizione di rifiuto tra diritto penale e diritto comunitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2006

BAJNO, (voce) *Ambiente (tutela dell')* nel diritto penale, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987

BARRESI, *Bene giuridico e accertamento causale nel reato di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*, in *Archivio penale*, n.3, 2017

BARTOLI, *Le Sezioni Unite prendono coscienza del nuovo paradigma punitivo del "sistema 231"*, in *Le società*, 2015

BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 21 luglio 2015

BELLACOSA, *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019

BELLAGAMBA, *L'ecclettica struttura del reato abituale nel labirintico contesto delle fattispecie di durata*, in www.legislazionepenale.eu, 5 luglio 2020

BERNARDI, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare*, in *Rivista trim. dir. pen. econ.*, I, 2002

BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008

BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giur. econ.*, 2022

BUZZELLI, *La caccia dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione: spunti civilistici*, in BUZZELLI E PALAZZO (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pacini, Pisa, 2023

CAMILLERI, *La Conferenza di Servizi 'ad Ilvam'* (nota a TAR Puglia-Lecce, n. 1022/2017), in *Riv. Ambiente e Sviluppo*, Ipsoa, 2018

CANNIZZARO, *Il risarcimento del danno ambientale* in: <https://www.ambientediritto.it/dottrina/il-risarcimento-del-danno-ambientale/>, 16.6.2016

CAPELLI, *Frodi alimentari: anatomia di un'espressione equivoca, foriera di pericolosi malintesi e di strumentalizzazioni tendenziose*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-4, 2015

CAPPAL, *Un "Disastro" del legislatore: gli incerti rapporti tra. L'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452 quater c.p.*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016

CARLESIMO, *Cosa cambia ora che la tutela dell'ambiente è stata inserita nella Costituzione?*, in: <https://www.diritto.it/>, Novembre 2022

CASTRONOVO, *Sentieri di responsabilità civile europea*, in *Europa e diritto privato*, 2008

CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettativa e realtà*, n *Dir. pen. proc.*, 2015

CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.* 10/2010

CATERINI, *L'ambiente "penalizzato: storia e prospettive dell'antagonismo tra esigenze preventive e reale offensività*, in AQUILINA-IAQUINTA (a cura di), *Il sistema ambiente, tra etica, diritto ed economia*, Padova, 2013

CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quad. cost.*, II, 2021

CESERANI, *I nuovi rischi di responsabilità civile: rischi lungo latenti e rischi emergenti. Tendenze ed orientamenti nelle «coverage trigger disputes»*, in *Dir. econ. ass.*, 2010

CORDINI, *L'Europa e l'ambiente*, Institut International d'Etudes Européennes Antonio Rosmini, 2021

COVIELLO, *Abbandono dei rifiuti e responsabilità del curatore fallimentare (Nota a sentenza) Cass. pen., sez. III, sent. 1° ottobre 2008, n. 37282*, in *Dir. giur. agr., al. e amb.*, vol. 18, fasc. 5, 2009

CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Diritto penale contemporaneo*, I, 2015

CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità, della riserva di legge*, ESI, Napoli, 2012.

D'ADDA, *Danno ambientale tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, Nuova giur. civ. comm., 2013

D'ATTORRE, *La responsabilità sociale dell'impresa insolvente*, in *Riv. dir. civ.*, 2021

DALBERG ADVISORS, per WWF Mediterranean Marine Initiative. *Fermiamo l'inquinamento da plastica. Italia: una guida pratica per uscire dalla crisi della plastica*, in:
http://assets.wwfit.panda.org/downloads/fermiamo_inquinamentoplastica_giu2019.pdf, 2109

DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012

DE SIMONE, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la parte generale e la parte speciale del d.lgs. 8 giugno 2001*, in *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, a cura di GARUTI, Cedam, Padova, 2002

DE SIMONE, *La responsabilità da reato degli enti nel sistema sanzionatorio italiano: alcuni aspetti problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004

DE SIMONE, *Persone giuridiche e responsabilità da reato. Profili storici, dogmatici e comparatistica*, ETS, 2012

DELL'OSSO, *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante: le Sezioni Unite innovano ma non convincono*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014

DELLA RAGIONE, *La confisca per equivalente nel diritto penale tributario*, in www.penalecontemporaneo.it, 2010

DEMAGLIE, *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Giuffrè, 2002

DI VERO, *Il nesso causale e il diritto penale del rischio*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2016

EPIDENDIO - PIFFER, *La responsabilità degli enti per reati colposi*, in *D.lgs. n. 231 del 2001: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in *Gli Speciali de Le società*, 2011

FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano 2022

FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè, 2015

FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in www.giuristiambientali.it, 16/10/2007

GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in *AA. VV., Scritti in onore di Giuliano Marini*, a cura di VINCIGUERRA e DASSANO, Napoli, 2010

GARGANI, *Le plurime figure di disastro: modelli e involuzioni*, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2016

GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2013

GENOVESE, *L'armonizzazione del reporting di sostenibilità delle imprese azionarie europee dopo la CSRD*, in *Contr. impr.*, 2023

GESTRI, *Ambiente (Dir. Int.)*, in CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006

GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della Direttiva 2004/35/CE*, Milano 2006

GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 1973

GRILLO, *Agromafie e agroreati: approvato il disegno legge sui reati agroalimentari*, in <https://www.peridirittiumani.com>, 2020

GUIDICELLI DELAGE - MANACORDA, *La responsabilité pénale des personnes morales: perspective européennes et internationales*, in Société de législation comparée, 2013

JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2009

KURRER, LIPCANEANU, *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, in www.europarl.europa.eu, 04/2023

LEGAMBIENTE, *Osservatorio nazionale ambiente e legalità*, Ecomafie, Ed Ambiente, dicembre 2022

MAINENTI in AA.VV., *La Responsabilità Penale delle Persone Giuridiche*, cap., I profili comparatistici, Palermo, 2009

MANICCIA, *Crimini ambientali*, Milano, 2021

MARINUCCI E DOLCINI, *Manuale di Diritto penale*, Parte generale, 4a ed., Milano, 2012

MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17 dicembre 2015

MASINI, «*Agromafie*»: *tipologia criminale e connotazione normativa dell'associazione per delinquere*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2018

MASSARI, MONZINI, «*Dirty Business in Italy: A Case-study of Illegal Trafficking in Hazardous Waste*», in *Global Crime*, VI, 364, in <https://journals.openedition.org/diacronie/11858#ftn5>, 3-4/2004

MELZI D'ERIL-ROTA, *Inquinamento ambientale, anche il danno reversibile è reato*, in *Il Sole 24 ore*, 23 novembre 2016.

MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 3. N. 95, 1, 2018

MINO, *La responsabilità degli enti*, in *Le associazioni di tipo mafioso*, a cura di B. ROMANO, Giappichelli, 2015

MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in: DELL'ANNO, PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012

MUCCIARELLI - PALIERO, *Le Sezioni unite e il profitto confiscabile: forzature semantiche e distorsioni ermeneutiche*, in: www.penalecontemporaneo.it, 2015

NAPOLITANO, MASSIGNANI, *Reati agroalimentari e responsabilità degli enti verso un nuovo modello organizzativo con efficacia esimente*, in *giurisprudenza penale web*, n. 6, 2020

NATALINI, *L'abrogazione (occulta) della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (legge n. 283 del 1962 e succ. modif.) ad opera del d.lgs. n. 27 del 2021*, in www.rivistadga.it, 2, 2021

NIGRO-VATTERMOLI, *Diritto della crisi delle imprese*, Bologna, 2021

NONNE, *Contributo ad una rilettura dell'art. 2045 c.c. Fattispecie e disciplina*, in *Giust. civ.*, 2017

ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giur. cost.*, 2013

PALMISANO, *Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Lexambiente, Riv. Trim. di Dir. Pen. Amb.*, Fasc. 3/2022

PERGOLIZZI, *«L'economia avvelenata del crimine ambientale»*, in *Moneta e Credito*, LXXI, 4/2018

PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, I, Torino, 1987

PERLINGIERI, *«Sostenibilità», ordinamento giuridico e «retorica dei diritti»*, in *Foro nap.*, 2020

PIANTAMURA, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, II, 2009

PIERGALLINI, *La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*, in *Nuovi reati societari: diritto e processo*, a cura di GIARDA - SEMINARA, Cedam, Torino, 2002

PILLONI, *La tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, in: <https://www.iusinitinere.it/la-tutela-ambientale-nuova-tutela-dei-diritti-umani-43467>, 7.11.2022

PISTORELLI-SCARCELLA (a cura di) *Relazione dell'Ufficio del Massimario presso la Corte Suprema di Cassazione, n. III/*, in www.cortedicassazione.it. 09/2011

POGGI D'ANGELO, *L'offesa scalare all'ambiente: contravvenzioni, eco-delitti, ecocidio. Spunti comparatistici con il nuovo reato di mise en danger ambientale*, in *La legislazione penale*, Saggi, in: <https://www.lalegislationepenale.eu/wp-content/uploads/2023/03/Poggi-dAngelo.pdf>. 3.3.2023

POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva*, in *LexAmb* 2022

PULITANÒ, *Una nuova "sentenza ILVA". Continuità o svolta?*, in *Giur. cost.*, 2018

RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015*, n. 68, in www.lexambiente.it

RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015

RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento organico al quadro normativo dopo il "Testo Unico Ambientale" (D. L.vo 3/4/2006, n. 152)*, Piacenza, 2006

RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.* 1-2/2012

RENNA, *Il sistema degli "standard ambientali" tra fonti europee e competenze nazionali*, in *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di Pozzo, Renna, Milano, 2004

RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. cost.*, 2021

ROMANO, *Complessità delle fonti e sistema penale. Leggi regionali, ordinamento comunitario, Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, II, 2008

ROSI, *Brevi note in tema di "dis-astro" ambientale*, *Dir. pen. contemporaneo*, II, 2015

ROSSI, *L'ambiente e il diritto*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, n.10/2010

ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.* n. 2/2015

RUBERTI, *Art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006: l'abitudine e la quantità ingente di rifiuti nella valutazione unitaria dei requisiti della condotta illecita*, in: www.ambientediritto.it, 2007

RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in www.sistemapenale.it, 16 febbraio 2023

RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021

RUGA RIVA, *Ambiente in genere. Il delitto di impedimento del controllo*, in *lexambiente*, 2017

RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011

RUGA RIVA, *Ancora sul concetto di abusivamente nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, 2015, in *lexambiente*

RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015

SALVI, *La responsabilità civile*, in IUDICA, ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2019

SANTORIELLO, *Sull'opportunità di configurare la responsabilità amministrativa delle società anche in caso di commissione di reati fiscali*, in *Riv. resp. amm. enti*, II, 2013

SANTORIELLO, *Violazioni delle norme antinfortunistiche e reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società*, in *Resp. amm. soc. enti*, I, 2008

SATTA, *Gli obblighi comunitari di tutela penale ambientale alla luce della Direttiva 2008/99/CE e del Trattato di Lisbona*, in *Riv. pen.*, II, 2010

SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, *Resp. civ. prev.*, n.2, 1063, 2013

SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali (note a margine del d.lg. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. giur. amb.*, 2012

SECHI - ROMITO, *I reati in materia di rifiuti*, Milano, 2020

SEGRESTIN, HATCHUEL, LEVILLAIN, *When the law distinguishes between the enterprise and the corporation: the case of the new French law on corporate purpose*, in *Journal of Business Ethics*, 2020

Servizio Studi, Dossier 7 febbraio 2022, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in www.parlamento.it

SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, in <https://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2023/06/Siracusa-LP.pdf>, 2023.

SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, III, 2008

SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *D. Pen. Cont.* 2/2015

SKINNIDER, *Victims of Environmental Crime. Mapping the issues*, The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, 2011

STANZIONE, *Governo dell'impresa e comportamenti socialmente responsabili: verso un diritto societario della corporate social responsibility?*, in *Riv. dir. comm.*, n.1, parte I, 2022

TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in: www.dirittopenalecontemporaneo.it, 17 luglio 2015

TOSCHEI, *Il fenomeno delle eco/agromafie e le influenze del sistema anticorruzione*, Milano, 2015

TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2021

TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e salute pubblica al bivio della «nocività» degli alimenti: spunti critici sul d.d.l. n. 2427 del 2020*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 1-2, 1° gennaio 2022

UFFICIO ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ACCISE, *"Ecomafia senza confini"*, in: <https://www.adm.gov.it/portale/antifrode>, 2022

VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del DDL 1345/2014 sui delitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2014

VERTUCCI G., *Il concetto di ambiente partendo dall'analisi dei principi costituzionali*, in *Quotidiano Legale, Rivista Giuridica, Diritto ambientale*, Fascicolo 1/2021

VISONE., *Il Consiglio di Stato sull'abbandono dei rifiuti della società fallita e gli obblighi del curatore*, in *Rivista.camminodiritto.it*, 2021

VOLPE PUTZOLU, *Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione*, in AA.Vv., *Il danno ambientale*, Milano, 1989

ZANNOTTI, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, a cura di DELL'ANNO ed Picozza, vol. 1, Padova, 2012

ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e diritto penale*, Milano, 2018

ZIRULIA, *Eternit, il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 febbraio 2015

ZIRULIA, *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana; Criticità e prospettive della prova epidemiologica, Il nuovo diritto penale ambientale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2018