

## QUESITI

---

**LUCIO MARIA BRUNOZZI, CARLO FIORIO**

### **Ecoreati e responsabilità amministrativa degli enti**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Inquinamento ambientale. – 3. Disastro ambientale. – 4. Delitti colposi. – 5. Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività.

1. La l. 29 maggio 2015, n. 68 ha introdotto nel codice penale un nuovo Titolo (Titolo VI-*bis* del Libro secondo, composto di nove articoli), dedicato ai «delitti contro l'ambiente», ampliando nel contempo il catalogo dei reati presupposto ai quali è correlata la responsabilità amministrativa degli Enti in base al d.lgs. n. 8 giugno 2001, n. 231 (d'ora in poi: Decreto).

Trattasi di una riforma istituzionale di rilievo per sanzionare in modo adeguato gli autori di reati contro l'ambiente. Sino alla promulgazione della novella, invero, il legislatore italiano aveva tradizionalmente fatto ricorso al modello contravvenzionale, caratterizzato, oltre che da un'eccessiva frammentazione della materia, da un insoddisfacente intervento sanzionatorio e da risibili termini prescrizionali.

Il lungo *iter* parlamentare della legge<sup>1</sup> deriva principalmente dalla difficoltà di conciliare i vari interessi in gioco, tutti costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla tutela dell'ambiente, il diritto alla salute, il diritto all'iniziativa privata, il diritto al lavoro.

Con riferimento specifico alla responsabilità degli enti, va premesso che l'originaria disciplina dettata dal Decreto, elencando i cc.dd. reati-presupposto, non conteneva previsioni di responsabilità per gli enti in materia di illeciti ambientali, palesando un vuoto normativo non giustificato proprio a fronte dell'ingente vantaggio illecito che è connesso alle più gravi violazioni a danno dell'ambiente. E ciò benché la legge-delega 29 settembre 2000, n. 300 includesse tra i reati-presupposto anche i reati ambientali e quelli relativi alle norme per la tutela del territorio, punibili con pena detentiva non inferiore nel massimo ad un anno anche se alternativa alla pena pecuniaria<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'*iter* legislativo è iniziato con il d.d.l. di iniziativa parlamentare presentato come primo firmatario nel 2013 dall'On. E. Realacci, Presidente della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, approvato in prima lettura dalla Camera il 26 febbraio 2014, in un testo unificato (C-342) con i d.d.l. di M5S (On. Micillo) e SEL (On. Pellegrino), trasmesso al Senato il 27 febbraio 2014 (S-1345) e assegnato il 5 marzo 2014 alle Commissioni riunite Giustizia e Ambiente, quindi approvato dal Senato con modificazioni (4 marzo 2015) e, dopo un'ulteriore lettura con modificazioni della Camera (5 maggio 2015), approvato definitivamente dal Senato il 19 maggio 2015.

<sup>2</sup> Cfr. art. 11 l. 29 settembre 2000, n. 300, recante *Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica*. In base ai principi e criteri dell'art. 11 è richiesto al Governo di prevedere, tra le altre, la responsabilità in relazione (lett. b) alla commissione dei reati relativi alla tutela dell'incolumità pubblica di cui al titolo sesto del libro se-

L'esigenza di interventi per i reati ambientali era da anni avvertita, ma le varie Commissioni, susseguitesi fin dal dopoguerra per i vari progetti di riforma del codice penale, hanno prevalentemente affrontato le norme della parte generale e comunque non hanno potuto concludere i lavori anche per la fine delle rispettive legislature.

La legge in oggetto avrebbe potuto anche rappresentare un punto di partenza per una riconsiderazione di tutta la corposa normativa in materia di ambiente, ma nell'*iter* parlamentare non ha avuto seguito la proposta di conferimento di delega al Governo per il coordinamento della normativa concernente gli illeciti ambientali<sup>3</sup>.

Uno specifico precedente in tema di reati ambientali si rinviene nella bozza di articolato della Commissione "Ecomafia", istituita dall'allora Ministro dell'Ambiente Ronchi, il cui testo fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 1999 e trasmesso al Parlamento, senza, però, essere mai presentato alla votazione dell'Aula. Questo testo prevedeva l'introduzione nel libro secondo del codice penale di un apposito titolo per i delitti contro l'ambiente nonché disposizioni sostanziali e processuali contro il fenomeno criminale dell'ecomafia. È appena il caso di rilevare la similitudine dei testi allora configurati con i testi relativi alle fattispecie criminose contenute nella recentissima legge n. 68 del 2015. Merita di essere ricordato anche il d.d.l. sui delitti contro l'ambiente, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007: benché rimasto senza seguito in conseguenza dello spirare della legislatura, esso ha recepito le disposizioni elaborate in seno alla Commissione Ecomafia e gettato le basi per l'elaborazione della legge n. 68 del 2015, i cui lavori parlamentari hanno evidenziato una sostanziale unanimità politica circa l'assoluta non dilazionabilità della difesa dell'ecosistema e del territorio a fronte del proliferare delle c.d. ecomafie<sup>4</sup>.

---

condo del codice penale, nonché (lett. d) la responsabilità in relazione alla commissione dei reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio. Fattispecie elencate dall'articolo richiamando la relativa legislazione speciale: legge n. 1860 del 1962 (impiego pacifico dell'energia nucleare), art. 28-30; legge n. 963 del 1965 (disciplina della pesca marittima), art. 24; legge n. 979 del 1982 (difesa del mare), art. 20; legge n. 47 del 1985 (controllo attività urbanistico-edilizia), art. 20; d.l. n. 312 del 1985 (tutele ambientali), art.1-sexies; D.P.R. n. 203 del 1998 (aria e inquinamento da impianti industriali), artt. 24-25; legge n. 394 del 1991 (legge quadro aree protette), art. 30; d.l. n. 95 del 1992 (oli usati), art. 14; d.l. n. 99 del 1992 (fanghi di depurazione in agricoltura), art. 15; d.l. n. 230 del 1995 (impianti nucleari), artt. 137-138 e 140-141; d.l. n. 22 del 1997 (rifiuti pericolosi e da imballaggio), artt. 50-51-53, d.l. n. 152 del 1999 (tutela acque da inquinamento), art. 58; d.l. n. 334 del 1999 (sostanze pericolose), art. 27; d.lgs. n. 372 del 1999; d.lgs. n. 490 del 1999 (TU beni culturali e ambientali).

<sup>3</sup> V. il d.d.l. S. 1072 (De Petris) art. 4. Anche nel d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007, era stata prevista una delega al Governo «per il riordino, il coordinamento e l'integrazione delle disposizioni legislative concernenti illeciti penali e amministrativi in materia di difesa dell'ambiente e del territorio».

<sup>4</sup> Cfr. anche le conclusioni della Commissione Parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo rifiuti

In particolare evidenza è stato tenuto l'ultimo rapporto di Legambiente (Rapporto Ecomafia 2014) che, nel mettere ancora una volta in luce l'esistenza di una vera imprenditoria eco-criminale, indica che nel 2013 sono state accertati circa trentamila reati contro l'ambiente, cioè 80 reati al giorno, con aumento di quelli legati al ciclo dei rifiuti e al ciclo del cemento; la presenza di 321 clan ecomafiosi e un giro d'affari di quindici miliardi di euro l'anno (divenuti 22 secondo il Rapporto di Legambiente 2015), di cui nove derivanti dal traffico di rifiuti, che si muove intorno ai reati ambientali e intorno alla corruzione ambientale. È ormai accertato che gli ecoreati sono spesso indice di situazioni più gravi e sempre più ricorrente è la loro associazione con fenomeni di corruzione della pubblica amministrazione.

Per quanto concerne il bene giuridico "ambiente" non si riscontrano vere e proprie definizioni normative del bene tutelato ai fini penali<sup>5</sup>, così come non si rinviene una definizione normativa di ecosistema.

Nondimeno, il termine "ecosistema" non solo è presente nell'art. 117, co. 2, Cost. ma è ormai di comune accezione<sup>6</sup>.

Il bene ambiente può essere inteso:

- in senso lato come tutto l'*habitat* umano e l'equilibrio ecologico del pianeta e delle sue singole parti;

- in senso stretto come insieme dei profili attinenti all'*habitat* umano, all'equilibrio ecologico che, essendo assunti dall'ordinamento giuridico come meritevoli di particolari tutele, sono oggetto di specifiche competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive<sup>7</sup>.

L'ambiente, quindi, è contemporaneamente un bene materiale costituito dall'ecosistema dell'acqua, dell'aria, del suolo ed un valore<sup>8</sup>, in quanto attraverso la protezione delle sue componenti naturali si tutelano le riserve necessarie alla sopravvivenza delle specie umane, alla conservazione del sistema sociale ed economico, ossia le condizioni stesse dell'essere dell'uomo nel mondo.

---

(c.d. Commissione Pecorella 2013).

<sup>5</sup> Nel d.d.l. S 1283, successivamente unificato con il d.d.l. S 1345, era stato proposto di definire nell'art. 452-bis c.p. la "Nozione di ambiente" con la seguente formulazione: "Agli effetti della legge penale per ambiente si intende l'insieme delle risorse naturali, sia come singoli elementi sia come cicli naturali, del territorio e delle opere dell'uomo, protette dall'ordinamento per il loro interesse ambientale, paesaggistico, artistico, archeologico, architettonico e storico".

<sup>6</sup> Ne è l'esempio la sua ripetuta citazione finanche nell'Enciclica di Papa Francesco del 25 maggio 2015 sulla Cura della Casa Comune, ove si legge che «[S]i rende indispensabile creare un sistema normativo che includa limiti inviolabili e assicuri la protezione degli ecosistemi [...]. Quando si parla di uso sostenibile bisogna introdurre una capacità di rigenerazione di ogni ecosistema nei suoi diversi settori e aspetti [...]. C'è una interazione tra gli ecosistemi e tra i diversi mondi di riferimento sociale».

<sup>7</sup> Cfr. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 26.

<sup>8</sup> SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, 448.

La Corte costituzionale ha affermato che l'ambiente è un bene immateriale unitario ed è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. Il fatto che possa essere fruibile in varie forme e differenti modi non fa venire meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. Il danno ambientale va individuato come compressione dello stesso, cioè alterazione, deterioramento o distruzione cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse<sup>9</sup>.

Per la Consulta, inoltre, il bene ambientale costituisce un valore primario, non suscettivo di essere subordinato ad altri interessi<sup>10</sup>.

La legge n. 68 del 2015 si collega a quanto previsto in sede europea per la riforma del sistema di tutela penale dell'ambiente dalla Dir. 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 – che doveva essere recepita entro il 26 dicembre 2010 – relativa all'introduzione di regole comuni e alla responsabilità delle persone giuridiche per i reati ivi elencati. La Direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere nelle loro legislazioni nazionali sanzioni penali che rendano perseguibili gravi violazioni della normativa europea sulla tutela ambientale. In particolare, l'art. 3 individua le fattispecie che hanno rilevanza penale se illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per gravi negligenze<sup>11</sup>.

Per quel che riguarda in particolare le ricadute degli illeciti sulle persone giuridiche, in base alla Direttiva (art. 6) gli Stati membri devono provvedere affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati ambientali quando sono commessi a loro vantaggio da soggetti che nelle stesse detengano posizioni preminenti individuali o in quanto componenti di un loro organo (lo schema della Direttiva è sostanzialmente analogo agli artt. 6 e 7 Decreto). E le persone giuridiche responsabili degli illeciti devono essere assoggettate a «sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive».

Anche la Direttiva 2009/123/CE, che obbliga gli Stati membri a rafforzare il rispetto della normativa sull'inquinamento provocato dagli scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi, prevede la responsabilità delle persone giuridi-

---

<sup>9</sup> Corte cost., n. 641 del 1987.

<sup>10</sup> Corte cost., n. 151 del 1986.

<sup>11</sup> Scarico di sostanze o immissione illecita di sostanze o radiazioni ionizzanti; gestione di rifiuti provocanti decesso o lesioni personali o danni alla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo o alla fauna o alla flora; spedizioni di rifiuti; esercizio di impianti per attività pericolose o utilizzati per deposito di sostanze pericolose; attività attinenti a produzione o immissione di sostanze riducenti lo strato di ozono; deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto; istigazione o favoreggiamento dei reati elencati. La Direttiva contiene anche l'elenco delle normative comunitarie la cui violazione costituisce illecito ai sensi della Direttiva stessa (es. Direttive in tema di oli usati, rifiuti pericolosi, rifiuti di imballaggio, amianto, ozono nell'aria, qualità della benzina, etc).

che per i reati relativi. E l'applicazione di «sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive», perché spesso i reati di inquinamento causati dalle navi sono commessi nell'interesse o a vantaggio di persone giuridiche (Direttiva, *considerando* n. 6)<sup>12</sup>.

Essendo scaduto fin dal 26 dicembre 2010 il termine per il recepimento della Direttiva, il Governo italiano – sotto la minaccia di una procedura di infrazione – sulla base della legge-delega 4 giugno 2010, n. 96 (relativa all'adempimento degli obblighi comunitari) ha dovuto dare attuazione alla sopracitata Dir. 2008/99 con l'emanazione del d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121<sup>13</sup>, che ha introdotto nel codice penale l'art 727-*bis* (uccisione o distruzione di specie animali o vegetali protette) e l'art. 733-*bis* (distruzione di habitat in un sito protetto), ha inserito nella d.lgs. n. 231 del 2001 l'art 25-*decies* e soprattutto l'art. 25-*undecies* (che quindi contempla ora un vasto elenco di fattispecie a rilevanza penale attinenti all'ambiente) e ha altresì apportato modifiche al Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) nonché al d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, sulla tracciabilità dei rifiuti.

In tale occasione il Governo, riferendosi alla ristrettezza dei tempi con i quali in base alla legge delega era dovuto intervenire, preannunciava un separato e successivo intervento normativo per un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente e l'inserimento sistematico all'interno del codice penale sostanziale.

Tale intervento è avvenuto proprio con la legge n. 68 del 2015, recante *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente* (in G.U. n. 122 del 28 maggio 2015), e i principali illeciti ambientali sono stati inquadrati nel codice penale in un nuovo autonomo Titolo, come veri e propri delitti e assoggettati anche alla disciplina del d.lgs. n. 231 del 2001<sup>14</sup>.

### Testo integrale riservato ai soli Abbonati

<sup>12</sup> Dir. 2009/123/CE del 21 ottobre 2009, che modifica la Dir. 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. Vari riferimenti attinenti direttamente o indirettamente al tema dell'ambiente si rinvencono anche nella Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio del denaro.

<sup>13</sup> Il d.lgs. n. 121 del 2011 ha dato anche attuazione alla Dir. 2009/123/CE sull'inquinamento provocato dalle navi. Per effetto dell'art. 2 d.lgs. n. 121 del 2011, che ha disposto l'introduzione dell'art. 25-*undecies* nel Decreto, sono state ivi recepite numerose fattispecie di reati ambientali previste nel d.lgs. n. 152 del 2006 attinenti a rifiuti, rifiuti pericolosi, scarichi di rifiuti, traffico illecito di rifiuti, ecc. Nell'art 25-*undecies* del Decreto si fa anche riferimento ai reati sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, di cui alla legge n. 150 del 1992.

<sup>14</sup> La legge, oltre a introdurre il nuovo Titolo VI-*bis* del codice penale, modifica il codice dell'ambiente con una specifica disciplina per gli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale e inasprisce le sanzioni per alcuni illeciti previsti dalla legge n. 150 del 1992 sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione (Convenzione di Washington del 3 marzo 1973).