

DOSSIER

Gli ecoreati entrano nel codice penale

DI FEDERICA CHIEZZI



La riforma sui reati ambientali introduce cinque nuove fattispecie di crimine. Con quali conseguenze? E quali novità? In che modo le aziende possono fare prevenzione? La parola ai penalisti

Negli ultimi due anni i crimini ambientali si sono ridotti del 7% e sono aumentati del 20% gli arresti per tali illeciti. A dichiararlo è Legambiente nel Rapporto Ecomafia 2017. Merito, secondo quanto affermato dall'associazione ambientalista, soprattutto della legge n. 68 in materia di riforma dei reati ambien-

tali, pubblicata il 28 maggio 2015 in Gazzetta Ufficiale. Il provvedimento ha incluso nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente (Libro II, Titolo VI-bis, artt. 452-bis-452-terdecies), introducendo, tra le tante cose, cinque nuove fattispecie di reato: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico ed abbandono di materiale radioattivo; impedimento di controllo e omessa bonifica.

La riforma, accolta positivamente dalla maggior parte degli operatori del diritto, è giunta dopo anni di attesa. Anni in cui, alla crescente attenzione verso i delitti ambientali legati alle attività di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti, alla criminalità organizzata di tipo mafioso e al fenomeno emergente delle ecomafie, si è contrapposto un impianto normativo incerto e lacunoso, in cui tali crimini venivano puniti con pene sproporzionate e di dubbia interpretazione.

Legal ha interpellato alcuni noti penalisti che hanno fatto il punto sulle principali novità introdotte dall'impianto riformatorio, tracciando un bilancio sui primi due anni del nuovo provvedimento.

Una riforma necessaria. «La riforma risponde ad istanze repressive dei fenomeni di inquinamento ambientale, istanze da più anni e da più parti avanzate, che si misuravano con un assetto normativo sanzionatorio inadeguato» afferma **Carlo Baccaredda Boy** di Studio Legale Baccaredda Boy. «Questa legge», continua Carlo Baccaredda Boy, «dovrebbe aver posto un argine all'interpretazione spesso creativa della giurisprudenza che, in mancanza di una normativa ad hoc, aveva fatto applicazione di fattispecie di reato concepite per altri contesti (si pensi al "disastro innominato" ex art. 434 c.p.). Si pone così termine all'inerzia del legislatore e si porta a compimento l'attuazione della Direttiva 2008/99 CE in tema di tutela penale ambientale (già iniziata con il D.lgs. 7 luglio 2011 n. 121) che aveva chiesto di assicurare che i reati ambientali più gravi siano "puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive". La riforma ha anche introdotto alcune previsioni premiali con l'obiettivo di incentivare le condotte riparatorie del danno



ARGINE ALLA CREATIVITÀ

«Questa legge ha posto un argine all'interpretazione spesso creativa della giurisprudenza», afferma Carlo Baccaredda Boy di Studio Legale Baccaredda Boy

ambientale o volte ad evitare il suo aggravamento». Secondo **Giuseppe Fornari** di Fornari & Associati, con la legge sugli ecoreati, il diritto penale dell'ambiente ha mutato volto.

«L'intervento legislativo» dice Giuseppe Fornari «risponde ad un'esigenza di riforma dettata, in primis, dal bisogno di superare quella superfetazione di leggi, decreti e regolamenti, emessi in via emergenziale o per il perseguimento di interessi particolari, che hanno concorso a determinare un quadro normativo disorganico e di difficile applicazione. Parallelamente alla necessità di mettere ordine nel confuso coacervo di disposizioni che regolano la materia, il legislatore ha inteso innovare il tradizionale sistema punitivo di stampo contravvenzionale, ricorrendo alla previsione di ipotesi delittuose che rappresentino il volto maggiormente repressivo del nuovo arsenale sanzionatorio e che diano una risposta severa ed adeguata ai fenomeni di inquinamento, percepiti come una minaccia sempre più grave da parte dell'opinione pubblica».

Più critico risulta essere **Luca Santa Maria** di Luca Santa Maria e Associati, secondo il quale «la riforma del 2015 è stata un'occasione persa». A detta di Luca Santa Maria, «dopo anni di confusione giurisprudenziale dovuta alla mancanza di norme penali chiare in materia ambientale e al tentativo della magistratura di coprire le lacune attraverso interpretazioni creative, il legislatore, nel 2015, ha sì introdotto nuove fattispecie volte a colmare tali lacune, ma l'ha fatto maldestramente, col risultato che oggi la situazione è se possibile ancor più caotica di ieri. Oggi più che mai, quindi, la prevenzione è più importante della cura».

Inquinamento ambientale e disastro ambientale

Tra le fattispecie delittuose di nuova introduzione, quelle di maggior interesse sono certamente l'inquinamento ambientale ed il disastro ambientale. Come spiega **Roberto Pisano** di Studio legale Pisano «la fattispecie di inquinamento ambientale, prevista dall'art. 452-bis c.p., punisce con la reclusione da due a sei anni chiunque abusivamente cagiona una compromissione, o un deterioramento, significativi e misurabili in primo luogo delle acque, (segue a pag. 28)

dell'aria, del suolo o del sottosuolo (in questi ultimi due casi, occorre che la compromissione o deterioramento riguardi porzioni estese o significative); in secondo luogo, di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. La fattispecie di disastro ambientale, al contrario, prevista dall'art. 452-quater c.p., punisce con la reclusione da cinque a quindici anni, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale, vale a dire: l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 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».

Nonostante sembrino due norme all'apparenza molto simili, presentano notevoli differenze sia in termini di ambito di applicabilità sia di risposta sanzionatoria: «la principale differenza tra le due fattispecie», puntualizza Fornari, «come precisato anche dalla giurisprudenza di Cassazione, è la reversibilità del fenomeno inquinante: la compromissione o il deterioramento dell'ambiente, seppur significativi e misurabili, rivelano infatti il minor disvalore del delitto di inquinamento rispetto a quello di disastro, la cui integrazione richiede "un'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema" o, in alternativa, un'alterazione "la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali", o ancora "un'offesa alla pubblica incolumità" in ragione della gravità della compromissione o dei suoi effetti. Come è evidente dalla lettura delle due disposizioni, il delitto di inquinamento ambientale è punito assai meno gravemente dell'ipotesi di disastro. Invero, l'inquinamento prevede l'applicazione della pena detentiva da un minimo di due ad un massimo di sei anni, unitamente alla pena pecuniaria da euro 10.000,00 ad euro 100.000,00, laddove la più grave fattispecie di disastro è punita con la sola pena detentiva, la cui cornice edittale spazia però da un minimo di cinque ad un massimo di quindici anni».

Per dimostrare quanto lacunoso fosse l'im-



REVERSIBILITÀ
«La differenza tra inquinamento e disastro ambientale è la reversibilità del fenomeno inquinante», dice Giuseppe Fornari di Fornari & Associati

pianto normativo prima dell'introduzione della fattispecie di disastro ambientale, Pisano fa riferimento al noto caso Eternit, «concernente un'ipotesi di disastro, con numerosissime morti e lesioni, causata dalla dispersione, non solo nei luoghi di lavoro ma anche nell'ambiente circostante, delle polveri di amianto».

Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo e omessa bonifica

Come spiega Baccaredda Boy «l'art. 452 sexies c.p. punisce l'abusivo traffico di materiale radioattivo con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a 50.000. È previsto un aumento di pena se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento di matrici ambientali descritte nella norma; un aumento di pena maggiore, fino alla metà, è previsto se dal fatto deriva pericolo per la vita o l'incolumità pubblica. L'art. 452 septies (impedito controllo) prevede la reclusione da sei mesi a tre anni per chi negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene sul lavoro o ne compromette gli esiti. Insomma sono punite condotte di intralcio, elusione o compromissione degli esiti delle attività di vigilanza e controllo. Ad esempio, tutte le volte che sia ostacolato un campionamento. La norma prevede una clausola di riserva ("salvo che il fatto costituisca più grave reato"): i più gravi reati che potrebbero venire in considerazione, secondo l'ufficio del massimario della Cassazione nella relazione sulla nuova legge 68/2015, sono l'art. 336 (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) o l'art. 337 c.p. (Resistenza a un pubblico ufficiale). Il reato di omessa bonifica (art. 452 terdecies) punisce con la reclusione da 1 a 4 anni e con la multa da 20.000 a 80.000 euro chiunque essendo obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino e al recupero dello stato dei luoghi. Si tratta di una norma di chiusura destinata a garantire effettività a provvedimenti di riparazione del danno da qualunque organo derivino». (segue a pag. 30)

Termini prescrizionali La riforma interviene anche sui termini prescrizionali con l'art. 1, comma 6 che, come dice Pisano, «prevede il raddoppio dei termini di prescrizione, rispetto a quelli ordinari, per tutti i delitti contro l'ambiente di cui al titolo VI bis, libro secondo, del codice penale. Anche in questo caso, il legislatore è intervenuto a pochi mesi dalla citata sentenza della Suprema Corte di Cassazione sul caso Eternit, che aveva disposto il proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione, rispetto all'accusa di disastro cosiddetto innominato di cui all'art. 434 c.p.: in rapporto alla dispersione, non solo nei luoghi di lavoro ma anche nell'ambiente circostante gli stabilimenti produttivi, delle polveri di amianto, con molteplici morti e lesioni causate dalla inalazione delle nocive fibre di amianto, specie con riferimento al territorio di Casale Monferrato. Tale previsione del raddoppio dei termini di prescrizione non appare condivisibile: da un lato, non risultando necessaria, alla luce della nuova struttura delle fattispecie incriminatrici introdotte dalla riforma; e, dall'altro lato, rappresentando un esempio di legislazione ispirata più alla logica dell'emotività e dell'emergenza, che non a quella di un equilibrato e razionale bilanciamento degli interessi in gioco».

Ravvedimento operoso Significativo è stato anche l'intervento in tema di ravvedimento operoso. Fornari spiega che rispetto al passato, il legislatore penale ha inteso incentivare condotte *latu sensu* riparatorie in materia ambientale, e ciò al fine di rispondere ad un'esigenza di effettività della tutela che ha radici eurounitarie.

«L'importanza che il legislatore della riforma ha attribuito alla funzione ripristinatoria», afferma Fornari «emerge dalla previsione del ravvedimento operoso come circostanza attenuante, istituto disciplinato dall'art. 452 decies c.p., che trova applicazione per tutti i delitti di nuovo conio, nonché per il delitto di associazione a delinquere ove questa sia finalizzata alla commissione di taluno dei delitti contro l'ambiente (come previsto dal nuovo art. 452 octies c.p.) e per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 D.Lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico



DIFESA EFFICACE
«La vera e più efficace difesa per l'azienda e per i suoi dirigenti è evitare di finire imbrigliati nella rete del processo penale», sostiene Luca Santa Maria di Luca Santa Maria e Associati

Ambientale). La norma premiale dispone che le pene previste per i delitti suindicati sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che «si adoper[+] per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori», ovvero, «provved[+] concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, purché ciò avvenga prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. Le pene sono invece diminuite da un terzo alla metà nell'ipotesi di collaborazione processuale, precisamente nel caso in cui il reo «aiut[+] concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti». È evidente che, allo scopo di giovare degli sconti di pena connessi al ravvedimento operoso, l'impegno collaborativo dell'imputato debba rivelarsi serio e leale, oltre ad essere necessario che l'aiuto da questi prestato si mostri effettivo ed idoneo a produrre risultati tangibili, ancorché non risolutivi, sia in ottica ripristinatoria sia per l'attività dell'autorità. Conferma dell'importanza che il legislatore attribuisce alle condotte ripristinatorie è l'inapplicabilità della confisca prevista dall'art. 452 undecies c.p., che altrimenti è sempre ordinata in caso di condanna o di patteggiamento per le ipotesi delittuose neo-introdotte, nel caso in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi. Analoga attenzione alle condotte ripristinatorie viene riservata ai meno gravi reati contravvenzionali previsti dal D.Lgs. n. 152/2006 (cd. testo Unico Ambientale), laddove la L. n. 68 prevede un meccanismo di estinzione del reato consistente nell'adempimento delle prescrizioni specificamente imposte dall'autorità di vigilanza e accompagnato dal contestuale pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione».

Imprese e prevenzione dei rischi ambientali Ma in che modo le aziende possono prevenire il reato ambientale? «Oggi più che mai le imprese devono seriamente confrontarsi con i rischi ambientali (segue a pag. 32)

connessi alla loro attività» afferma Bacca-
redda Boy, «La legge 68/2015, modificando
l'art. 25 undecies D.lgs. 231/2001, ha previ-
sto sanzioni severe anche per gli enti; in caso
di condanna per inquinamento ambientale o
disastro ambientale è prevista anche l'applica-
zione di sanzioni interdittive previste dall'art.
9 D.lgs. 231/2001 (interdizione dall'esercizio
dell'attività; sospensione o revoca di auto-
rizzazioni, licenze o concessioni; divieto di
contrarre con la P.A.; esclusione da agevola-
zioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed
eventuale revoca di quelli già concessi; divieto
di pubblicizzare beni o servizi). Il consiglio è
quello di aggiornare i modelli organizzativi e
di gestione ambientale nonché di pensare ad
un efficace sistema di deleghe con persone
competenti che si occupino degli questi am-
biti spesso molto tecni-
ci. C'è bisogno di un'in-
tensa attività di studio e
di continuo aggiorna-
mento anche da parte
dei membri dell'Odv».

«La vera e più efficace
difesa per l'azienda e
per i suoi dirigenti» so-
stiene Luca Santa Maria, «è evitare di finire
imbrigliati nella rete del processo penale. Pare
ovvio, ma nella prassi italiana, purtroppo, ac-
cade di rado che si guardi al penalista come a
un consulente utile nella gestione quotidiana,
fisiologica dell'azienda, e non solo come all'e-
sperto cui rivolgersi quando si ha contezza
dell'apertura di un procedimento penale. I
nostri clienti l'hanno capito e ne hanno già
sperimentato i benefici, sia in termini di pre-
venzione del contenzioso penale, non solo
ambientale, sia in termini di maggior efficacia
della difesa nel processo penale. Un esempio
concreto: una grande azienda deve far fronte
quasi quotidianamente a criticità più o meno
gravi di natura ambientale (perdite di acque di
processo, campagne di monitoraggio dell'aria
con risultati non perfettamente in linea con i
valori di legge, veri o presunti rischi di esposi-
zione dei lavoratori ad agenti tossici o cance-
rogeni nel processo produttivo). È un errore
comune a molte aziende ritenere di poter ge-
stire queste problematiche col solo supporto
del consulente ambientale o, al più, dell'avvo-
cato amministrativista che cura i rapporti con

Per prevenire i rischi c'è bisogno di un'intensa attività di studio e di continuo aggiornamento anche da parte dei membri dell'Odv

gli enti di controllo. Ed è un errore perché,
in un sistema giuridico complesso, confuso e
spesso incoerente qual è quello italiano, an-
che la migliore e più "illuminata" prospettiva
tecnico-amministrativistica corre seri rischi di
confliggere col diritto penale, creando "nodi"
che vengono al pettine davanti al giudice pe-
nale, quando può essere molto complicato e
costoso (in termini umani, per gli imputati, ed
economici, per l'azienda) scioglierli».

Dubbi interpretativi Sebbene si tratti
di un importante e necessario intervento, c'è
chi sostiene che la riforma presenti ancora
dei tratti oscuri. «Non vi è dubbio», sostie-
ne Pisano «che in primo luogo, la riforma
contenga significativi miglioramenti rispetto
all'assetto previgente. Ciò detto, non posso-
no essere sottovalutati

taluni aspetti non sòd-
disfacenti della nuova
disciplina. In tema di
prescrizione, ad esem-
pio, la citata previsione
del raddoppio dei ter-
mini di prescrizione,
rispetto a quelli ordina-

ri, rappresenta un significativo cedimento ad
istanze repressive, ben oltre la soglia dell'op-
portunità e della ragionevolezza. Ulterior-
mente, l'omessa regolamentazione, da parte
del legislatore della riforma, degli illeciti am-
bientali contravvenzionali, quelli sì meritevoli
di una peculiare disciplina estensiva in punto
di prescrizione, e potenziale oggetto di non
punibilità in ragione della particolare tenuità
del fatto, rischia di condannare i medesimi ad
una eclissi applicativa, con conseguente venir
meno del relativo profilo di tutela del bene
ambiente».

Un bilancio sulla riforma A due
anni dalla sua applicazione, la riforma sembra
aver dato dei buoni risultati. Nel Rapporto
Ecomafia 2016 è stata evidenziata una leg-
gera flessione dei reati ambientali dopo l'in-
troduzione dei delitti contro l'ambiente nel
Codice penale.

Come specifica Baccaredda Boy, «anche un
recente rapporto di Legambiente del 16 mag-
gio 2017 dall'eloquente titolo: "Ecoreati nel
codice: numeri e storie di una legge che fun-

zione», afferma che il bilancio di questa riforma è senza dubbio positivo. Sicuramente vi è una grande attenzione a monitorare i risultati pratici della nuova normativa, tanto che anche una commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, lo scorso 23 febbraio, ha approvato una Relazione sull'attuazione della legge 68/2015 che ha analizzato i dati raccolti da 167 uffici giudiziari; dalla Relazione emerge che circa il 60% degli uffici giudiziari ha già applicato la legge in tutta Italia, con una maggiore frequenza nelle Isole e nel Sud. In totale risultano 74 contestazioni di nuovi delitti del codice penale, per la maggior parte di inquinamento ambientale. Tutto ciò trova riscontro nella mia esperienza professionale perché osservo come i nuovi ecoreati cominciano ad essere contestati dalle Procure; ritengo però che, per pronunciarsi sulla reale efficacia del nuovo sistema, occorra aspettare ancora qualche mese per studiare l'evoluzione giurisprudenziale.

Attualmente le prime pronunce edite hanno riguardato casi di misure cautelari ma occorre attendere un maggior numero di sentenze di merito per capire se si riescono a superare alcune indubbie difficoltà interpretative e se quindi, al di là degli slogan, la nuova legge abbia dato gli strumenti per rispondere a quella esigenza di efficace tutela penale ambientale da più parti reclamata ormai da molti anni».

Secondo Pisano «essendo la nuova normativa entrata in vigore il 29 maggio 2015, è assai difficile, così nell'immediato, e rispetto ad un così esiguo arco temporale, edificare con precisione un rapporto di causa-effetto, rispetto alla indicata leggera flessione dei reati ambientali, tanto più che, nell'accezione ampia di reato ambientale adottata nel Rapporto di Legambiente, alcuni degli stessi reati non risultano toccati dalla riforma. Anche estendendo di un ulteriore anno, sino ai giorni nostri, il periodo in osservazione, appare prematuro formulare un accurato bilancio in ordine alla efficacia della nuova disciplina, in assenza di un solido ancoraggio, statistico e giuridico, alla reale e complessiva prassi applicativa.

Alcuni dati del Rapporto, tuttavia, seppur parziali, sembrano segnalare una buona efficacia applicativa, in fase di indagine, della nuova normativa. Con riferimento al periodo dal 29 maggio 2015 al 31 gennaio 2016, infatti,



**BILANCIO
PREMATURO**
Secondo Roberto
Pisano dello Studio
legale Pisano,
appare prematuro
formulare un accurato
bilancio in ordine
alla efficacia della
nuova disciplina

sulla base dei dati forniti dalle forze dell'ordine, risultano esservi stati 118 casi di contestazione del nuovo delitto di «inquinamento ambientale», di cui all'art. 452-bis c.p.: con la denuncia di 156 persone, e 50 sequestri, per un valore di oltre 10 milioni di euro.

Per ciò che concerne, invece, il nuovo delitto di «disastro ambientale»

, di cui all'art. 452-quater c.p., nel medesimo periodo risultano esservi stati 30 casi di contestazione, con la denuncia di 45 soggetti. In attesa che gli indicati episodi di ipotizzata illegalità ambientale passino al vaglio dell'autorità giudiziaria, e si confrontino, nel contraddittorio delle parti, in ossequio a quanto previsto dall'art. 111 della Costituzione, con le argomentazioni delle difese, non vi è dubbio che numeri di tal fatta evidenziano una particolare vitalità applicativa della nuova disciplina (quantomeno, come detto, in fase di indagine). Anche a detta di Fornari la nuova normativa ha giocato un ruolo fondamentale nella lotta all'ecomafia e agli ecoreati: «a far data dalla sua introduzione, si è infatti registrata una inversione di tendenza, un calo nel numero degli illeciti ambientali accertati e nei sequestri disposti. A mio avviso l'emersione di tale dato confortante rappresenta l'effetto del volto duro della riforma, quell'effetto deterrente per lungo tempo auspicato. Uno dei principali punti di forza della riforma è l'aver legalizzato il principio secondo cui chi commette un reato ambientale commette un grave reato, un reato per cui sono previsti fino a 15 anni di reclusione. La previsione di cornici edittali particolarmente elevate ha senz'altro contribuito a combattere il grave fenomeno delle ecomafie e di tutelare quelle terre, specialmente del Mezzogiorno, che hanno visto la commissione di gravissimi illeciti rimasti, troppo spesso, impuniti. Oggi quegli illeciti sono perseguiti dalla legge, è questo è certamente un passo importante per il nostro sistema, soprattutto in termini di civiltà. Per mantenere questo trend positivo, è necessario però che lo Stato garantisca adeguate risorse alle forze dell'ordine impegnate nella lotta agli ecoreati. Diversamente, il braccio di ferro previsto dal legislatore rischia di rimanere una imponente struttura priva della forza necessaria affinché trovi concreta applicazione».