

I reati ambientali: tra rischi connessi all'attività produttiva e il fenomeno delle eco-mafie. Il punto di vista delle aziende e i modelli organizzativi ex D.lgs. 231/2001.

*I Reati Ambientali come «presupposto»
della responsabilità dell'Ente*

Federico Maurizio d'Andrea, Vice-Presidente Centro Studi Borgogna



L'inadeguatezza della tutela penale dell'ambiente incentrata sulle responsabilità individuali (1/3)

EMERGENZA RIFIUTI IN
CAMPANIA

CASO ETERNIT

CASO ILVA DI TARANTO

I fenomeni di maggiore allarme sociale degli ultimi anni hanno reso evidente la stretta connessione tra criminalità ambientale e criminalità d'impresa.



Nessuna funzione, né deterrente né rieducativa può essere assolta da pene pecuniarie il cui pagamento è per le imprese ben più agevole rispetto al sostenimento dei costi necessari per ricondurre la gestione aziendale al rispetto delle prescrizioni di legge in materia ambientale.

L'inadeguatezza della tutela penale dell'ambiente incentrata sulle responsabilità individuali (2/3)

La mancata previsione, per un intero decennio, degli illeciti ambientali tra i reati presupposto in grado di determinare la responsabilità dell'ente ex D.Lgs. n. 231/2001 ha costituito un **grave vulnus alla difesa dell'ecosistema**.



Ha tentato di porvi rimedio la giurisprudenza, chiamando a rispondere degli illeciti ambientali non solo i funzionari esercenti poteri di autorizzazione e controllo sulle attività sensibili al rischio ambientale, ma anche gli stessi **vertici aziendali**, considerati gravati dal **dovere di attivarsi per preservare il bene ambiente da possibili pregiudizi connessi allo svolgimento dell'attività societaria**
(Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 2010, n. 22765).



Una soluzione che si presta ad agevoli elusioni mediante l'utilizzo abusivo della delega di funzioni, istituto nato dalla normativa sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, ma gradualmente esteso anche al campo dei reati ambientali.

L'inadeguatezza della tutela penale dell'ambiente incentrata sulle responsabilità individuali (3/3)

Per contrastare l'uso distorto della delega di funzioni, la giurisprudenza di legittimità ha elaborato da tempo una serie di requisiti soggettivi e oggettivi affinché quest'ultima possa rilevare ai fini penali.

In particolare, ha statuito che la delega deve essere conferita in conformità alle previsioni statutarie e preventivamente (non essendo ammissibile una delega a posteriori).

Inoltre, il delegato deve essere dotato di:

- ❖ adeguata capacità tecnica;
- ❖ autonomia decisionale, organizzativa e di spesa;
- ❖ immunità da improprie interferenze del titolare della funzione delegata, che pur mantiene un generale obbligo di vigilanza sul destinatario della delega.



anche l'accertata compresenza di tutte queste condizioni, tuttavia, non consente di escludere completamente il coinvolgimento dei vetrici aziendali ogni qualvolta le violazioni in materia ambientale siano riconducibili a carenze strutturali aziendali e alla politica generale dell'impresa sulla scelta dei processi produttivi (cfr., *ex multis*, Cass. Pen. Sez. III, 3 dicembre 1999, n. 422).

Era necessario, quindi, un intervento normativo mirato, volto a sanzionare la Società per incidere direttamente e sul rapporto tra violazioni ambientali e scelte di politica societaria anti-ecologica.



Gli interventi legislativi del 2011 e del 2015 (1/2)

Il graduale superamento dei limiti della legislazione nazionale in materia ambientale discende principalmente dall'obbligo di ottemperanza alle direttive comunitarie in materia di tutela penale dell'ambiente (2008/99/CE) e di inquinamento provocato da navi (2009/123/CE) che prescrivevano l'introduzione:

- ❖ di una nuova serie di reati nel codice penale (v. art. 3, Direttiva 2008/99/CE);
- ❖ della responsabilità a carico degli enti diversi dallo Stato e dagli altri enti pubblici per i medesimi reati, quando commessi a loro vantaggio da un soggetto ad essi riferibile.



D.LGS. N. 121/2011



ART. 25-UNDECIES,
D.LGS. 231/2001

La previsione della responsabilità «amministrativa» degli enti per alcuni reati ambientali, introdotta dal D.Lgs. n. 121/2011 con l'art. 25-undecies, D.Lgs. 231/2001, sebbene notevolmente innovativa, non ha di fatto prodotto un sostanziale e determinante mutamento in materia.

Il recepimento è stato infatti non solo tardivo ma anche meramente formale: il legislatore italiano ha snaturato la responsabilità gravante sugli enti per le violazioni ambientali prevedendo minime sanzioni pecuniarie a fronte di una normativa comunitaria che, invece, chiedeva di introdurre una responsabilità sostanzialmente penalistica degli enti, assistita da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (v. art. 6 Direttiva 2008/99/CE).

Gli interventi legislativi del 2011 e del 2015 (2/2)

LEGGE N. 68/2015



TITOLO VI-BIS CODICE PENALE
«DELITTI CONTRO L'AMBIENTE»

Il **vero e proprio «spartiacque»** nel contrasto alle violazioni ambientali è rappresentato dalla riforma introdotta con la Legge n. 68/2015 tramite cui il legislatore ha dotato l'ordinamento penalistico di fattispecie incriminatrici poste specificamente a presidio del bene giuridico ambiente, inserendo nel codice penale il **Titolo VI-bis rubricato «Delitti contro l'ambiente»**, così colmando una lacuna che fino ad allora solo l'attività interpretativa – creativa – del potere giudiziario aveva tentato di superare.



Contestualmente il legislatore del 2015 ha ampliato il catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, con **l'inclusione all'art. 25-undecies D.Lgs. n. 231/2001 delle fattispecie incriminatrici di cui al nuovo Titolo VI bis c.p.**, quali:

- ❖ L'inquinamento e il disastro ambientale - nelle forme sia colpose che dolose (artt. 452-bis, 452-quater, e 452-quinquies);
- ❖ Il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies);
- ❖ I delitti associativi aggravati ai sensi dell'art. 452-octies c.p.

I Reati Ambientali «presupposto» della responsabilità degli Enti (1/2)

All'esito del ripotato iter legislativo, l'art. 25-undecies del D.Lgs. 231/2001 comprende i seguenti reati presupposto:

- Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette (art. 727-bis c.p.);
- Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-bis c.p.);
- Inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.);
- Disastro ambientale (art. 452-quater c.p.);
- Delitti colposi contro l'ambiente (art. 452-quinquies c.p.);
- Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies c.p.);
- Attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.);
- Circostanze aggravanti (art. 452-octies c.p.);
- Scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata (art. 137, commi 2 e 3, Cod. Amb.);
- Scarico di acque industriali eccedenti limiti tabellari (art. 137, comma 5, Cod. Amb.);
- Violazione del divieto di scarico sul suolo, nel suolo o nelle acque sotterranee (Art. 137, comma 11, primo periodo, Cod. Amb.);
- Violazione del divieto di scarico in mare da parte di navi e aeromobili di sostanze vietate (art. 137, comma 13, Cod. Amb.);
- Gestione non autorizzata di rifiuti (art. 256, comma 1, Cod. Amb.);
- Gestione di discarica non autorizzata (art. 256, comma 3, Cod. Amb.);
- Miscelazione di rifiuti pericolosi (art. 256, comma 5, Cod. Amb.);
- Deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi (art. 256, comma 6, primo periodo, Cod. Amb.);
- Omessa bonifica (art. 257 Cod. Amb.);
- Mancata effettuazione della comunicazione ex art. 242 Cod. Amb. (art. 257 Cod. Amb.);
- Falsità nella predisposizione di un certificato di analisi dei rifiuti (Art. 258, comma 4, secondo periodo, Cod. Amb.);
- Traffico illecito di rifiuto (art. 259 Cod. Amb.);
- Emissione in atmosfera di gas inquinanti oltre i limiti consentiti (art. 279, quinto comma, Cod. Amb.).

Oltre alle fattispecie previste dalla Legge n. 549/1993, in tema di tutela dell'ozono atmosferico, dalla Legge n. 150/1992, in tema di protezione di specie della flora e della fauna selvatiche, e dalla Legge n. 202/2007, in materia di inquinamento provocato dalle navi.



Tra i reati ambientali non inclusi nel catalogo di cui all'art. 25-undecies, D.Lgs. 231/2001, si segnalano quali **«grandi assenti»**:

- ❖ Il reato di «Abbandono e deposito incontrollato di rifiuti» sanzionato dall'art. 256, comma, 2, Cod. Amb;
- ❖ Le violazioni in materia di inquinamento atmosferico, ad eccezione del riferimento al reato previsto dall'art. 279, comma 5, Cod. Amb;
- ❖ I delitti ambientali previsti dagli artt. 439 ss. del Codice penale, tra cui l'«Avvelenamento di acque o sostanze alimentari».

I Reati Ambientali «presupposto» della responsabilità degli Enti (2/2)



Già prima della L. n. 68/2015 il mancato inserimento di queste ipotesi di reato tra quelle rilevanti ai fini della responsabilità «amministrativa» dell'Ente, con particolare riferimento alla fattispecie di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, comma 2, D.Lgs. 152/2006), era stato fortemente criticato dalla dottrina (cfr. *ex multis* MONFERINI, *Il reato ambientale e la responsabilità dell'ente*, in *Ecoscienza*, 2012, 6, 41).

La fattispecie di cui all'art. 256, comma 2, D.Lgs. 152/2006, infatti, punisce i titolari di imprese ed i responsabili di Enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'art. 192, commi 1 e 2, D.Lgs. 152/2006.

Evidente è la vicinanza di questa fattispecie a quella prevista e punita dal precedente comma 1, c.d. «Gestione non autorizzata di rifiuti» ed espressamente richiamata dall'art. 25-undecies, D.Lgs. 231/2001. Tuttavia, mentre quest'ultima si caratterizza per l'essenziale requisito della non occasionalità della condotta, richiedendosi un *minimum* di organizzazione e sistematicità, la diversa ipotesi di cui all'art. 256, comma 2, D.Lgs. 152/2006, può configurarsi pure in presenza di condotte di abbandono o deposito incontrollato meramente occasionali.



Questo tipo di condotte, così come quelle riconducibili alle fattispecie di reato di cui al Libro II, Titolo VI, Capo II, del codice penale (artt. 438 ss.), nonché alle violazioni in materia di inquinamento atmosferico escluse dal catalogo dei reati presupposto, potranno comunque determinare la responsabilità dell'Ente se ed in quanto tali da integrare i reati di inquinamento ambientale o disastro ambientale (artt. 452-bis e 452-quater, c.p.).

L'ambito soggettivo di applicazione

Soggetti destinatari della disciplina 231:

- ❖ gli enti forniti di personalità giuridica;
- ❖ le società;
- ❖ le associazioni (anche prive di personalità giuridica).

Esclusi: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici e gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.



«sostanziale» superamento del principio *societas delinquere non potest*:
**RESPONSABILITÀ «AMMINISTRATIVA» DELL'ENTE PER I REATI COMMESSI DALLE
PERSONE FISICHE AD ESSO RIFERIBILI**

L'Ente risponde ai sensi del D.Lgs. 231/2001 quando:

UN SOGGETTO RIFERIBILE ALL'ENTE

ossia un soggetto in posizione apicale oppure sottoposto al controllo/vigilanza di un soggetto apicale

commette uno dei **REATI PRESUPPOSTO**



Tale reato è commesso nell'**INTERESSE** o a **VANTAGGIO** dell'Ente, che può consistere anche nel **risparmio** conseguito dal mancato esborso dei costi necessari a predisporre le adeguate cautele



Salvo che sia stato adottato ed efficacemente attuato prima della commissione del reato, un idoneo **MODELLO DI ORGANIZZAZIONE GESTIONE E CONTROLLO**

La giurisprudenza di legittimità aderisce alla tesi c.d. *dualistico-disgiuntiva*, secondo la quale il riferimento sia all'interesse che al vantaggio dell'Ente evoca due concetti differenti (cfr. *ex multis* Cass. Pen. Sez. Un. 24 aprile 2014, n. 38343):

- ❖ l'**interesse** riguarda la sfera *soggettiva-volitiva* della persona fisica e consiste nella chiara prefigurazione dell'arricchimento indebito che potrebbe derivare a favore dell'Ente dalla realizzazione della condotta criminosa – **richiede una verifica ex ante**;
- ❖ Il **vantaggio** attiene alla sfera *oggettiva* e consiste nei risultati conseguiti dall'Ente in seguito alla commissione del reato presupposto, anche nelle ipotesi in cui la condotta criminosa non sia stata posta in essere con l'intento di determinare un beneficio per l'Ente – **richiede una verifica ex post**.

N.B.: Dall'utilizzo della congiunzione disgiuntiva e non copulativa «o», inoltre, la giurisprudenza desume che siffatti criteri sono posti in relazione di alternatività.

I modelli organizzativi in materia ambientale (1/3)

In materia ambientale esistono norme tecniche standard internazionali – in particolare, le Certificazioni ISO 14001 o EMAS – che attestano la corretta realizzazione di un sistema di gestione ambientale e che costituiscono un valido punto di riferimento per la definizione dei modelli organizzativi la cui adozione e implementazione consente di esimere l'ente dalla responsabilità da reato ambientale.

TUTTAVIA

Il modelli di organizzazione e gestione per la prevenzione, tra gli altri, dei reati ambientali, non sono equiparabili né sovrapponibili ai sistemi di gestione ambientale conformi agli standard ISO 14001



I modelli organizzativi in materia ambientale (2/3)

Modelli organizzativi e Sistemi di Gestione Ambientale

DIVERSE FUNZIONI E OBIETTIVI

Punti di contatto:

- ❖ Predisposizione di un assetto organizzativo e di risorse umane adeguati;
- ❖ Modalità operative programmate e documentate;
- ❖ Efficace sistema di controllo affidato a un organo indipendente.

- ❖ Le norme ISO 14001 o EMAS attuano una politica aziendale orientata alla **sostenibilità della produzione** e alla prevenzione dell'inquinamento;
- ❖ I modelli organizzativi ex D.Lgs. 231, invece, devono attuare un sistema organizzativo orientato a prevenire la commissione di ben **determinate condotte illecite**, quali quelle richiamate dall'art. 25-undecies, del Decreto.

Può capitare che le due funzioni finiscano, in concreto, per sovrapporsi, quando l'organizzazione aziendale, ai sensi delle norme ISO 14001 o EMAS, si traduca nell'adozione di [misure idonee a conformare lo svolgimento dell'attività al rispetto della legge](#).

Questa circostanza, peraltro, non può essere data per scontata per la sola presenza di una certificazione UNI EN ISO 14001, ma va **accertata caso per caso, alla luce della specifica realtà aziendale** di riferimento.

I modelli organizzativi in materia ambientale (3/3)

La normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui al D.Lgs. 81/2008 prevede espressamente il ricorso ai modelli di organizzazione e gestione e fornisce indicazioni sulle modalità di predisposizione e sul contenuto minimo di tali modelli. Inoltre, stabilisce una presunzione di conformità legale per i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL o allo standard tecnico di cui alla Certificazione OHSAS 18001.



Con riguardo ai *reati ambientali*, invece, non sono presenti riferimenti legislativi ai modelli di gestione, mancando qualsiasi riconoscimento dell'efficacia esimente delle certificazioni volontarie ambientali.

Tuttavia è possibile individuare una serie di requisiti minimi che non possono mancare ai fini dell'esimente della responsabilità dell'ente per i reati presupposto previsti dall'art. 25-*undecies*, D.Lgs. 231/2001:

- ❖ L'analisi, da parte delle figure aziendali a ciò competenti – eventualmente anche con l'apporto di consulenti esterni – dei potenziali impatti ambientali, diretti e indiretti, della loro significatività e delle misure necessarie al loro contenimento;
- ❖ L'adozione e l'implementazione di efficaci procedure ed istruzioni di lavoro, o l'adeguamento ed aggiornamento di quelle esistenti;
- ❖ L'informazione e la formazione costante dei lavoratori sui rischi ambientali e la disciplina ex d.lgs. 231/2001;
- ❖ L'attenta vigilanza circa il rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro da parte dei lavoratori;
- ❖ Il riesame periodico delle analisi ambientali e della congruità delle procedure ed istruzioni di lavoro.

Il regime sanzionatorio

L'introduzione della responsabilità dell'Ente da reato ambientale, particolarmente dopo l'entrata in vigore della Legge n. 68/2015, ha **rafforzato l'effettività del sistema di tutela penale dell'ambiente**, ponendosi come un valido ostacolo alla prassi c.d. della "monetizzazione" della sanzione.

In particolare, tale risultato è stato possibile grazie al combinato disposto di sanzioni penali a carico della persona fisica e sanzioni "amministrative" a carico dell'ente, articolate in:

- ❖ Sanzioni pecuniarie;
- ❖ Sanzioni interdittive;
- ❖ Confisca;
- ❖ Pubblicazione della sentenza di condanna.



Più efficace contrasto alla criminalità organizzata nell'ambito dei c.d. "Eco-reati"

Il regime sanzionatorio: le sanzioni pecuniarie

In un settore variegato come quello imprenditoriale una sanzione economica dello stesso importo può essere **eccessivamente afflittiva** e dar luogo ad una sostanziale duplicazione del trattamento sanzionatorio se applicata ad un'impresa di piccole dimensioni; al contrario può essere **innocua e priva di qualsiasi efficacia** deterrente nei confronti di imprese con notevoli capacità economiche.



Le sanzioni pecuniarie previste dal D.lgs. 231/2001 sono calcolate secondo il **sistema delle quote** descritto dall'art. 10 del Decreto, in cui il valore di ogni quota viene innanzitutto fissato dal legislatore entro un importo massimo (1.549,37 euro) e uno minimo (258,23 euro). Per ogni fattispecie richiamata come reato presupposto, il legislatore stabilisce inoltre un numero minimo e un numero massimo di quote cui può essere tenuto l'ente in base alla **commisurazione giudiziale**, che tiene conto dei criteri definiti nell'art. 11 del D.lgs. 231/2001:

- ❖ La gravità del fatto;
- ❖ Il grado di coinvolgimento dell'ente;
- ❖ Gli adempimenti necessari per attenuare o eliminare le conseguenze dell'illecito e prevenirne di ulteriori.

Infine, per la determinazione dell'importo della singola quota, il giudice deve avere riguardo alle **capacità economiche e patrimoniali dell'Ente**.

Il regime sanzionatorio: le sanzioni interdittive

Con riguardo ai reati ambientali l'ambito di applicazione delle sanzioni interdittive **non è particolarmente ampio** in quanto, diversamente dall'originaria proposta di legge, l'art. 25-undecies, D.lgs. 231/2001 ne limita la previsione in relazione ai delitti ritenuti più gravi, ovvero alle fattispecie di:

- ❖ Inquinamento ambientale e disastro ambientale commessi nella forma dolosa;
- ❖ Scarico non autorizzato di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose e di acque reflue industriali in violazione dei limiti tabellari;
- ❖ Violazione dei divieti di scarico al suolo, nelle acque sotterranee e nel sottosuolo;
- ❖ Realizzazione e gestione di discarica non autorizzata;
- ❖ Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;
- ❖ Sversamento doloso in mare da navi di sostanze inquinanti e sversamento colposo con danni permanenti o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o parti di queste.

È inoltre prevista dal comma 8, dell'art. 25-undecies, D.lgs. 231/2001, l'applicazione in via definitiva dell'interdizione dall'esercizio dell'attività per i casi in cui l'ente o una sua unità organizzativa siano stabilmente **utilizzati allo scopo unico o prevalente** di consentire o agevolare la commissione dei reati di attività organizzate per il traffico dei rifiuti e di sversamento in mare doloso di materie inquinanti.

Le sanzioni interdittive nella materia ambientale sembrano quindi relegate ai casi di maggiore allarme sociale, mentre in una prospettiva *de iure condendo* sarebbe forse auspicabile prevedere un **più ampio ricorso a questo fondamentale strumento di prevenzione generale.**

Il regime sanzionatorio: la confisca

Per concludere il quadro dell'impianto sanzionatorio occorre, infine, richiamare l'art. 19, D.lgs. 231/2001 secondo cui con la sentenza di condanna **è sempre disposta la confisca del prezzo o del profitto del reato** e, qualora questa non sia possibile, di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.



L'art. 53, D.lgs. 231/2001, consente al giudice di anticipare gli effetti della misura reale già nella fase delle indagini preliminari disponendo il sequestro preventivo delle cose di cui è consentita la confisca.

La misura della confisca costituisce attualmente **uno dei più validi deterrenti alla commissione dei reati ambientali**, in quanto consente di aggredire tutti i profitti illeciti derivanti dallo svolgimento dell'attività produttiva in violazione della normativa di tutela dell'ambiente; il riferimento alla confisca per equivalente, inoltre, è indispensabile per consentire **un effetto ablativo anche sui risparmi di spesa** derivanti dalla mancata adozione delle cautele in materia ambientale, potendo essere applicata a prescindere dall'individuazione dei beni implicati nella condotta criminosa e dall'accertamento di un vincolo pertinenziale tra gli stessi e il reato.

Il contrasto al fenomeno della «monetizzazione» del diritto penale e il c.d. «*Risk-appetite*»

L'introduzione della responsabilità «amministrativa» dell'Ente da reato ambientale e il suo progressivo ampliamento, consentendo di intervenire direttamente sul rapporto tra violazioni in materia ambientale e criminalità d'impresa, ha certamente fatto registrare un passo in avanti significativo nel contrasto al fenomeno eco-mafioso e, più in generale, alle politiche aziendali c.d. anti-ecologiche. Il combinato disposto di sanzioni pecuniarie, interdittive e della confisca-sanzione ha infatti reso più difficile la «monetizzazione» del diritto penale ambientale.

Non sono poche, peraltro, le imprese che ancora oggi sono in grado di sopportare il rischio di una contestazione in materia ambientale e di inserirlo in bilancio alla stregua di un qualsiasi altro costo derivante dall'ordinario svolgimento dell'attività economica (fenomeno c.d. del «*Risk-appetite*»).



Il potenziamento della portata applicativa e della durata delle sanzioni interdittive – e in particolare dell'interdizione dall'esercizio dell'attività – comminate in relazione alla commissione di reati ambientali nell'interesse o a vantaggio dell'Ente, sembra essere allora l'unico strumento in grado di svolgere in maniera credibile una funzione preventiva rispetto alle violazioni in materia ambientale realizzate nell'ambito delle realtà imprenditoriali di maggior rilievo.

I reati ambientali: tra rischi connessi all'attività produttiva e il fenomeno delle eco-mafie. Il punto di vista delle aziende e i modelli organizzativi ex D.lgs. 231/2001.

Grazie per l'attenzione



Centro Studi Borgogna

Via Borgogna, 5 - 20122 Milano

www.centrostudiborgogna.it



TEL.: +39 02 3664 2658

M.: info@centrostudiborgogna.it