

LEGGE “ECOREATI” E RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI: NOVITÀ E CONSEGUENZE APPLICATIVE

di **Roberto De Luca e Annalisa De Vivo**

1. I nuovi reati ambientali inclusi nel “catalogo 231”

Per le società e gli altri enti coinvolti nel compimento dei c.d. “ecoreati” sono in arrivo pesanti sanzioni pecuniarie e amministrative. Lo scorso 28 maggio, infatti, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 122 la legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente), che ha introdotto nel codice penale una serie di nuovi illeciti il cui compimento darà luogo non solo alla responsabilità penale del soggetto agente, ma anche a quella para-penale dell’ente nell’interesse o a vantaggio del quale ha agito.

Con specifico riferimento al d.lgs. 231/2001, viene per l’ennesima volta ampliato il catalogo dei reati, per effetto dell’integrazione del testo dell’art. 25-*undecies* (Reati ambientali), che nella nuova formulazione terrà in considerazione alcune nuove fattispecie ambientali a rilevanza penale.

Sul punto, varrà ricordare che l’art. 25-*undecies* è stato introdotto dall’art. 2, co. 2, del d.lgs. 121/2001¹ che, in attuazione delle direttive comunitarie a tutela dell’ambiente, ha introdotto nel codice penale gli artt. 727-*bis* (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) e 733-*bis* (Distruzione o deterioramento di habitat all’interno di un sito protetto). Invero, il succitato art. 25-*undecies*, oltre alle due fattispecie menzionate, include una vastissima gamma di illeciti che individuano comportamenti fortemente pericolosi per l’ambiente, con l’applicazione, nell’ipotesi di realizzazione delle fattispecie di reato potenziali, della sola sanzione pecuniaria (di cui all’art. 10) e non anche di quelle interdittive (di cui all’art. 9, co. 2)².

¹ Più precisamente il d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 costituisce “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”. La necessità di questo intervento normativo era stata più volte invocata anche in dottrina (cfr. M. ARENA, *La responsabilità delle persone giuridiche per i reati ambientali*, in Rivista 231, 2/2006, p. 69 ss); e, per una prima disamina della novella legislativa, ASSONIME, *Reati ambientali e responsabilità amministrativa degli enti*, circolare 28 maggio 2012, n. 15; A. SCARCELLA, *Responsabilità degli enti e Modelli Organizzativi ambientali: il recepimento della direttiva 2008/99/CE*, in Rivista 231, 4/2011, p. 55 ss.; A. MADEO, *Un recepimento solo parziale della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente*, in Riv. pen. e proc., 2011, p. 1064 ss.

² In dettaglio, l’art. 25-*undecies* recepisce le seguenti disposizioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale, c.d. “Codice dell’ambiente”): art. 103 (Scarichi sul suolo); art. 104 (Scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee); art. 107 (Scarichi in reti fognarie); art. 108 (Scarichi di sostanze pericolose); art. 137 (Sanzioni penali); art. 187 (Divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi); art. 192 (Divieto di abbandono di rifiuti); art. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata); art. 257 (Bonifica dei siti); art. 258 (Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari); art. 259 (Traffico illecito di rifiuti); art. 260 (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti); art. 260 bis (Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti); art. 279 (Sanzioni).

Sono inoltre richiamati dall’art. 25-*undecies* gli illeciti di cui agli artt. 1, 2, 3-*bis* e 6 della Legge 7 febbraio 1992, n. 150 (Disciplina dei reati relativi all’applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l’incolumità pubblica).

Con le modifiche da ultimo approvate, nell'art. 25-*undecies* del Decreto 231 trova collocazione in primo luogo l'art. 452-*bis* c.p. (Inquinamento ambientale), che punisce con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro una serie di condotte abusive che compromettono o deteriorano in modo "significativo" e "misurabile" elementi dell'ambiente quali l'acqua, l'aria, porzioni estese del suolo o del sottosuolo, la flora, la fauna, ma anche un ecosistema o una biodiversità; la pena è destinata ad aumentare ove l'inquinamento sia prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincoli di tipo paesaggistico, ambientale, storico, ecc. Ove, ai sensi del Decreto 231, in relazione a tale reato venisse accertata anche la responsabilità dell'ente, a quest'ultimo sarà applicabile una sanzione pecuniaria da 250 a 600 quote.

Altrettanto rilevante ai fini del d.lgs. 231/2001 è l'introduzione del nuovo art. 452-*quater* c.p. (Disastro ambientale), che punisce con la reclusione da cinque a quindici anni chiunque provochi abusivamente un disastro ambientale, intendendosi per tale l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema, anche nel caso in cui la sua eliminazione risulti particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali. Rientra nella nozione di disastro ambientale anche l'offesa alla pubblica incolumità derivante dalla gravità del fatto, sia per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, sia per il numero delle persone offese o esposte al pericolo. All'ente condannato per violazione dell'art. 452-*quater* c.p. potrà essere applicata una sanzione pecuniaria da 400 a 800 quote.

È attratta all'orbita del Decreto 231 anche la diminuzione della pena prevista dall'art. 452-*quinquies* c.p., laddove i fatti di cui alle norme sopra citate siano qualificabili come delitti colposi contro l'ambiente, nonché nel caso in cui dalla condotta del soggetto agente derivi solo il pericolo di inquinamento o disastro ambientale, senza che si sia effettivamente verificato un danno. La sanzione pecuniaria prevista in questo caso per l'ente varia da 200 a 500 quote.

La punibilità dell'ente è poi estesa anche alle ipotesi aggravanti previste dall'art. 452-*octies* c.p., che contempla un aumento delle sanzioni previste dall'art. 416 c.p. (Associazione per delinquere) laddove l'associazione sia finalizzata – in via esclusiva o concorrente – al compimento di un ecoreato, ovvero all'acquisizione della gestione o del controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti o servizi pubblici in materia ambientale; è inoltre previsto un aumento delle pene anche per l'associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416-*bis* c.p., nonché nel caso in cui dell'associazione facciano parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio cui siano affidati servizi o funzioni in materia ambientale. Particolarmente incisive sono le sanzioni pecuniarie applicabili in questo caso all'ente riconosciuto responsabile, essendo il loro importo variabile tra 300 e 1000 quote.

Ancora, la responsabilità dell'ente può configurarsi anche con riferimento al reato di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività ai sensi del nuovo art. 452-*sexies* c.p., che punisce con la reclusione da due a sei anni e con una multa da 10.000 a 50.000 euro chiunque

Infine, rilevano ai fini della responsabilità amministrativa degli enti gli illeciti ambientali di cui all'art. 3 (Cessazione e riduzione dell'impiego delle sostanze lesive) della legge 28 dicembre 1993, n. 549 (Misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente), nonché agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 8 (Inquinamento doloso) e 9 (Inquinamento colposo) del d.lgs. 6 novembre 2007, n. 202 (Attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni).

abusivamente compia atti (cessione, acquisto, trasporto, importazione, esportazione, detenzione, abbandono) volti a disfarsi in modo illegittimo di materiale ad alta radioattività. La pena aumenta se dal compimento di tali atti deriva un pericolo di compromissione o deterioramento dell'ambiente, fino a raddoppiare nel caso in cui sia messa a repentaglio la vita o l'incolumità delle persone; all'ente ritenuto responsabile della commissione di un simile illecito sarà applicabile la sanzione pecuniaria da 250 a 600 quote.

Infine, all'art. 25-*undecies* del d.lgs. 231/2001 è aggiunto il comma 1-*bis*, al fine di integrare le sanzioni pecuniarie sopra elencate con quelle interdittive previste dall'art. 9, seppur limitatamente ai reati di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) e disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.). In caso di condanna per tali delitti, l'ente sarà esposto pertanto all'applicazione delle seguenti sanzioni:

- interdizione dall'esercizio dell'attività;
- sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi;
- divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Ove all'ente sia addebitato il reato di inquinamento ambientale, peraltro, le sanzioni interdittive non potranno essere applicate per un periodo superiore ad un anno.

2. I modelli organizzativi per la prevenzione dei reati ambientali

Attesa la vasta ed eterogenea gamma di fattispecie la cui commissione configura un reato ambientale punibile in capo all'ente ai sensi dell'art. 25-*undecies*, la predisposizione di protocolli idonei alla prevenzione dei medesimi è subordinata ad una preventiva disamina della normativa di riferimento nonché, più in generale, della legislazione ambientale vigente e della giurisprudenza finora formatasi sul tema. L'eventuale possesso da parte dell'ente di certificazioni del sistema di gestione ambientale (ISO 14001, EMAS) può sicuramente agevolare l'attività di costruzione del modello 231, fermo restando che la diversa finalità di quest'ultimo impone diverse e ulteriori considerazioni sotto il profilo della idoneità del sistema di controllo esistente alla prevenzione dei reati ambientali³.

Ad ogni modo, l'esistenza di un sistema di gestione ambientale può rivelarsi utile ai fini dell'attività di *risk assessment* volta ad individuare le principali aree/funzioni aziendali a rischio reato, al fine di valutare e gestire eventi che possono produrre effetti negativi sullo svolgimento delle attività operative. Nei confronti dei destinatari del modello, nella misura in cui gli stessi siano coinvolti nello svolgimento delle attività rientranti nelle c.d. aree a rischio,

³ Sulla costruzione dei modelli organizzativi per la prevenzione dei reati ambientali si vedano, *ex multis*, M. PANSARELLA, *Reati ambientali: il set dei controlli a presidio*, in Rivista 231, 1/2012, p. 241 ss.; ; A. SCARCELLA, *Le linee guida aggiornate di Confindustria: i reati ambientali*, *ivi*, 4/2014, p. 9 ss.; e, per i rapporti tra modello 231 e sistemi di gestione ambientale (SGA) ISO 14001 ed EMAS, M. Bortolotto, C. Parodi, *Modello organizzativo e reati ambientali: luci e ombre dopo la riforma nel rapporto con il testo unico sull'ambiente*, in Rivista 231, 1/2012, p. 51 ss.

devono essere dettate regole di condotta *ad hoc*, al fine di prevenire e impedire il verificarsi dei reati ambientali. Per tale motivo, nell'ambito della parte speciale del modello, dovrà essere previsto un elenco dei principi generali e procedurali specifici cui gli stessi componenti aziendali, consulenti e soggetti terzi saranno tenuti ad attenersi ai fini di una corretta applicazione dei protocolli di prevenzione in materia ambientale. All'organismo di vigilanza (OdV) e ai responsabili delle differenti funzioni aziendali chiamate a cooperare con lo stesso, dovranno essere forniti gli strumenti operativi necessari al fine di poter esercitare le attività di controllo, monitoraggio e verifica ad essi demandate. Nell'espletamento delle rispettive attività/funzioni, oltre a quanto contenuto nel modello, i menzionati soggetti saranno tenuti a conoscere e rispettare il codice etico dell'ente, nonché le procedure interne statuite per lo smaltimento e la gestione dei rifiuti, soprattutto di quelli speciali. È evidente che essi dovranno astenersi dal porre in essere comportamenti tali da integrare reati (o anche solo ipotesi di reati) in materia ambientale e dovranno operare secondo canoni di correttezza e trasparenza, assicurando il pieno rispetto delle norme di legge e regolamentari, nonché delle procedure interne aziendali. A titolo meramente semplificativo e non esaustivo, con riferimento ai principi di comportamento, nel modello dovrà essere sancito *expressis verbis* il divieto di:

- porre in essere condotte finalizzate a violare le prescrizioni in materia di gestione dei rifiuti, delle fonti emissive e degli scarichi di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose;
- falsificare o alterare le comunicazioni ambientali nei confronti della P.A., ivi compresi i dati e le informazioni relative alle emissioni in atmosfera da comunicare alle Autorità di controllo;
- abbandonare o depositare in modo incontrollato i rifiuti ed immetterli, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee;
- violare gli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari per la gestione dei rifiuti;
- falsificare/alterare e/o compilare i certificati di analisi dei rifiuti riportando informazioni non corrette e/o veritiere sulla natura, composizione e caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti stessi;
- violare l'obbligo di prevedere, al verificarsi di un evento potenziale in grado di contaminare il sito, la messa in opera di misure di prevenzione e bonifica necessarie, fornendo tempestiva comunicazione alle autorità competenti.

I principi elencati costituiscono una declinazione analitica di quelli, più generali, che trovano posto nell'ambito del codice etico e ai quali dovrà essere improntata la politica ambientale complessiva dell'ente. Varrà evidenziare come, proprio in riferimento ai reati ambientali, il codice etico svolga una essenziale funzione precettiva, a causa dell'estrema variabilità delle fattispecie normative e regolamentari, che genera a sua volta una continua evoluzione dei relativi processi aziendali.

Identificate le aree a rischio reato, i principali illeciti ambientali ipotizzabili, le potenziali modalità di commissione e le funzioni coinvolte, il modello dovrà prevedere procedure di

controllo specifiche, aventi ad oggetto: la predisposizione di opportune misure di prevenzione del rischio ambientale; la creazione di disposizioni aziendali (regolamenti interni/procedure formalizzate/prassi operative) relative all'attività di smaltimento dei rifiuti (dalla raccolta all'avvio verso lo smaltimento, alla tenuta dei registri, ivi comprese le modalità di archiviazione della documentazione); la definizione di un adeguato livello di segregazione delle funzioni per la gestione dei processi maggiormente sensibili; l'organizzazione di idonee attività di formazione e informazione dei lavoratori; la previsione di attività di vigilanza per verificare il concreto rispetto, da parte dei lavoratori, delle procedure e delle istruzioni impartite in materia di tutela ambientale; l'acquisizione, il mantenimento, l'aggiornamento e il rinnovo di documentazioni e certificazioni di legge per garantire la conformità ambientale delle attività operative; la tracciabilità della documentazione per la verificabilità *ex post*.

Con riferimento agli aspetti di controllo/organizzativi, inoltre, le procedure di prevenzione del rischio dovranno necessariamente comprendere una pianificazione periodica delle autorizzazioni/licenze e, in particolare, la calendarizzazione degli adempimenti necessari all'ottenimento e/o rinnovo delle stesse in tema di gestione dei rifiuti. A tal fine, dovranno essere chiaramente definiti i ruoli, i compiti e le responsabilità per assicurare le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, la valutazione, la gestione, il controllo e il monitoraggio del rischio ambientale.

Sul punto, deve sottolinearsi l'inopportunità della nomina, quale responsabile dell'ambiente nel modello 231, del soggetto che svolga analoghe funzioni nell'ambito del sistema di gestione ambientale dell'ente⁴. È questo il principio affermato dalla Suprema Corte, a parere della quale, affinché la delega di funzioni in materia ambientale possa ritenersi valida, è necessario che la stessa sia conferita esclusivamente ad un soggetto che ricopra un ruolo apicale all'interno dell'organigramma aziendale e non ad un soggetto sottoposto all'altrui direzione, quale potrebbe essere un semplice tecnico ovvero un operaio dipendente⁵. Con riferimento ai requisiti formali e sostanziali della delega, necessari per "traslare" la responsabilità penale del delegante al delegato, è inoltre opportuno che la stessa sia concordata bilateralmente (proposta e accettazione formale) e contempli una clausola che esoneri l'ente dallo svolgimento di qualsivoglia attività di ingerenza sull'operato del delegato nell'esercizio delle sue attività di responsabile dell'ambiente. Anche a tal fine, a quest'ultimo dovrà essere conferita piena autonomia gestionale e un'adeguata capacità di spesa.

All'esito di queste sintetiche considerazioni, è possibile osservare che i principali profili di criticità connessi alla costruzione di protocolli 231 per la prevenzione dei reati ambientali riguardano, da un lato, l'eterogeneità delle fattispecie ricomprese dalla norma e la loro estrema variabilità e, dall'altro, l'esigenza di costruire un efficace sistema di controllo interno, senza tralasciare il ruolo particolarmente complesso cui è chiamato l'OdV. A quest'ultimo riguardo, ove l'ente decidesse di attribuire i compiti dell'OdV al collegio sindacale, esercitando la facoltà concessa dall'art. 6, comma 4-*bis*, del d.lgs. 231/2001, è sempre possibile per l'organo di controllo avvalersi di consulenti esperti in materia ambientale.

⁴ In dottrina, A. AGNESE, *Il modello organizzativo per i reati ambientali*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti* (Rivista 231), 3/2012, p. 231 ss.

⁵ Cass.Pen., Sez. III, 11 gennaio 2006, n. 560.

Viceversa, ove l'organismo di vigilanza sia costituito *ad hoc*, particolare attenzione deve essere posta alla sua composizione che, a parere delle Sezioni Unite della Suprema Corte, proprio con riferimento alla fattispecie dei reati ambientali è stata ritenuta “*essenziale perché il modello possa ritenersi efficacemente attuato*”⁶. Nel caso di specie, la Cassazione ha ritenuto che all'OdV facesse difetto il requisito dell'autonomia, essendo uno dei suoi componenti il responsabile dell'area ecologica, ambiente e sicurezza dell'ente (EAS) che, in tale qualità, si occupava di manutenzione degli impianti e di organizzazione del servizio di emergenza, settori sui quali l'organismo era chiamato a svolgere le proprie funzioni di vigilanza. Argomenta infatti la sentenza che le verifiche avrebbero riguardato l'operato di un dirigente “*chiamato ad essere il giudice di se stesso e dotato di poteri disciplinari*” e che l'accettazione di un così evidente conflitto di interessi denota la propensione dell'ente a configurare il modello non già in chiave di effettiva prevenzione dei reati, bensì in meri termini “*burocratici e di facciata*”.

Va da sé che quanto finora evidenziato presenta importanti conseguenze ai fini dell'adozione del modello organizzativo da parte di quegli enti che non vi hanno ancora provveduto. Nondimeno, anche laddove il modello sia già stato adottato, l'inserimento di nuove fattispecie rilevanti ai fini del d.lgs. 231/2001, modificando i profili di rischio di diversi processi operativi, ne rende necessario l'aggiornamento, finalizzato a garantire l'adeguatezza dell'assetto organizzativo dell'ente alle mutate condizioni giuridiche poste a fondamento della originaria scelta di *compliance*⁷. Dunque, l'attività di *risk assessment* già effettuata con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 25-*undecies* andrà estesa alla neonata categoria degli ecoreati, al fine di determinare il corrispondente livello di rischio: ove quest'ultimo non sia reputato accettabile, all'esito della mappatura dovranno essere elaborate nuove azioni di *risk response*, attraverso la creazione di appositi protocolli per la prevenzione dei nuovi illeciti, che andranno ad integrare quelli già esistenti, con l'effetto di rendere il modello aggiornato rispetto all'evolversi e al modificarsi della struttura del “rischio 231”.

31 maggio 2015

⁶ Cass. Pen., SS.UU., 18 settembre 2014, n. 38343; e, per un commento della sentenza, ci si permette di rinviare ad A. DE VIVO, *Sentenza Thyssen: dalle Sezioni Unite un'analisi della responsabilità ex dlgs. 231/2001*, in SCBR - Società, Contratti, Bilancio, Revisione, 11/2014, p. 77 ss. Con riferimento ai criteri per la composizione dell'OdV, IRDCEC (oggi Fondazione Nazionale Commercialisti), *Linee Guida per l'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001 e per il coordinamento con la funzione di vigilanza del collegio sindacale*, documento n. 18, maggio 2013; CONFINDUSTRIA, *Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex D. Lgs. n. 231/2001* (ult. agg. marzo 2014).

⁷ Così F. D'Arcangelo, *L'aggiornamento del modello organizzativo tra modifiche normative ed affinamento delle best practices*, in *Rivista 231*, p. 160 ss.