Ambiente e Diritto

Rivista telematica gratuita a carattere giuridico-scientifico

Registrata Presso Tribunale Roma Decreto n. 228 del 9/10/2013

Anno 2018 – N. 1 – giugno

Direttore responsabile: Angela Allegria

Fondatore e Direttore scientifico: Federica Federici (federica.federici@nuovefrontierediritto.it)

Responsabile di redazione: Angela Allegria

Comitato scientifico in materie giuridiche: Federica Federici, Emanuela Loria, Barbara Carrara, Mario Tocci, Domenico Salvatore Alastra, Luigi Caffaro†, Filomena Agnese Chionna, Piero Algieri, Domenico Di Leo, Rosalia Manuela Longobardi, Orazio Longo, Massimo Marasca, Alberto Eramo, Giancarlo Trovato, Aurora Di Mattea, Elisa Cocchi, Elisa Maria Di Maggio.

Specialisti in materie scientifiche: Paolo Capri (psicologo giuridico e criminologo) - Sergio Nucci (medico chirurgo) - Lanfranco Belloni (fisico) - Fabio Delicato (criminologo)

Webmaster: Daniele Marianetti

Hanno collaborato alla rivista del mese: Angela Allegria – Paolo Cecchetti – Federica Federici – Anna Maria Palumbo – Agata Luciana Tomasello – Valentina Zifara

***Nuove frontiere del diritto* è una rivista *on line* fruibile su** www.nuovefrontierediritto.it

ISSN 2240 - 726X

Nuove frontiere del diritto è rivista registrata con decreto n. 228 del 9/10/2013, presso il Tribunale di Roma. Proprietà: Associazione culturale Nuove Frontiere del Diritto. Direttore responsabile: Avv. Angela Allegria. Le singole posizioni dell'Associazione e della rivista (proprietario e gestori) sono precisate nel 'Chi siamo' del sito.

Copyright 2013 - Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati

Nuove frontiere del diritto* ha un *Gruppo Facebook*, una pagina *Facebook ed **una pagina Twitter** (@RedazioneNfd)

La redazione: redazione@nuovefrontierediritto.it
Le *e-mails*: info@nuovefrontierediritto.it
friends@nuovefrontierediritto.it

Attenzione: La pirateria editoriale ed informatica sono reati. I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, riproduzione ed adattamento (totale o parziale), con qualunque mezzo, sono riservati per tutti i Paesi. Sono consentite la riproduzione, stampa e copia per uso personale. Tutte le altre forme di riproduzioni *on line* ed analogico-digitali potranno avvenire solo col consenso scritto della redazione (redazione@nuovefrontierediritto.it) e con obbligo di citazione della fonte. In caso contrario sono fatti salvi tutti i diritti, i quali si faranno valere sia in sede penale che in quella civile.

Mese di giugno 2018

S O M M A R I O

- La tutela dell'ambiente tra diritto penale ed amministrativo; *trait d'union* e nuove prospettive (Avv. Valentina Zifara)
- Modelli 231 (avv. Anna Maria Palumbo)
- Ambiente e competenze prefettizie (Dott.ssa Agata Luciana Tomasello)
- Le nuove fattispecie di reato a protezione del bene ambiente: inquinamento ambientale e disastro ambientale (Avv. Paolo Cecchetti)

PREFAZIONE

Questo numero trae spunto da un Convegno organizzato a Roma dalla Associazione Nuove Frontiere del Diritto presso la Corte d'Appello di Roma Sala Unitò di Italia dal Titolo Ambiente diritto scienza economia e società a confronto un cui estratto può essere rivisto accedendo al link http://www.aracne.tv/video/ambiente-diritto-scienza-economia-e-societa-a-confronto.html.

Il Convegno è stato moderato dalla D.ssa Rosy Grandinetti, dall'Ingegner Luisa Merluzzi del gruppo Acea e dalla sottoscritta alla presenza di una platea di esperti, giuristi e tecnici e con una rosa di relatori davvero eterogenea e prestigiosa:

- Roberto Pennisi *Gli attuali scenari del crimine ambientale e la adeguatezza degli strumenti di contrasto*
- Paolo Cecchetti *Le nuove fattispecie di reato a protezione del bene ambiente: inquinamento ambientale e disastro ambientale*
- Annamaria Silvana Palumbo *Sistema 231 e sistemi di gestione ambientale, gestione dei rifiuti*
- Marco Falconi *Le problematiche tecniche e scientifiche collegate ai nuovi ecoreati*
- Marco Gisotti *Green Economy ed economia circolare*
- Alessandro Beulcke *La certezza del diritto per gli investitori. La sindrome Nimby: tra post verità e falsi miti dell'ambientalismo*

Lo scenario così complesso e delicato ha visto avvicendarsi i vari relatori con passione e competenza, uniti dalla comune convinzione che l'ambiente soggetto di diritto e come tale un bene da tutelare, valorizzare e rispettare perché un danno ambientale è – nella maggior parte dei casi - irreparabile.

Il numero che segue vuole essere un approfondimento e corollario dei contributi illustrati nei lavori del convegno. Si pare con un saggio sulla tutela dell'ambiente tra diritto penale ed amministrativo; *trait d'union* e nuove prospettive a firma dell'Avv. Valentina Zifara. Si approfondiscono i temi

interessanti e dai risvolti applicativi dirimenti in materia sui Modelli 231 a firma dell'Avv. Anna Maria Palumbo, relatrice. Si entra nello specifico delle competenze prefettizie in materia ambientale con un contributo a firma della lott.ssa Agata Luciana Tomasello e si chiude con Le nuove fattispecie di reato a protezione del bene ambiente: inquinamento ambientale e disastro ambientale a firma dell'Avv. Paolo Cecchetti, relatore.

Buona lettura,

Avv. Federica Federici

La tutela dell'ambiente tra diritto sostanziale e processuale penale – amministrativo: trait d'union e nuove prospettive

Avv. Valentina Zifara

"[…] Il diritto ambientale è un diritto "giovane"…tuttavia, la strada da percorrere è ancora lunga e l'ipertrofia normativa cui si è di recente assistito, si pensi al grande numero di trattati e convenzioni (in parte inattuati), non sembra aver fornito strumenti adeguati a fronteggiare le immense sfide odierne, alcune delle quali in crescita […..]".
(Joseph F. DiMento, professore alla *School of Law (Department of Environmental Studies)* della *University of California* (Irvine), *Visiting Professor* presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Con questa citazione ed esperienza d'oltralpe, che piace ricordare, si apre il presente capitolo il quale proprone quest'oggi non una lezione quanto piuttosto una riflessione, a margine delle più classiche teorie.
È ormai chiaro, infatti, come il bene "ambiente"(avente primarietà costituzionale) comporti e necessiti di una forma di tutela trasversale, in una linea congiunta tra Diritto Nazionale e Diritto Europeo, ma, è altrettanto incontestabile come, ivi, occorra superare, soprattutto nell'ordinamento giuridico italiano un fattore fortemente limitante: il vecchio retaggio della distinzione tra azione amministrativa e penale, cercando oggi più un "*trait d'union*" che il bilanciamento tra di esse.
Si assiste, infatti, alla emersione di nuove "ecomafie" strettamente correlate al fenomeno della corruzione, così come è nettamente ampliata, non facilmente delimitabile l'area delle nuove fattispecie: **infrazioni nel ciclo del cemento e dei rifiuti, reati contro gli animali, incendi,** illeciti legati alla **filiera agroalimentare**, attività illecite inerenti alla flora ed alla fauna protette, per passare poi ai reati ed illeciti legati alla compromissione del territorio, dell'assetto urbanistico paesaggistico, dei beni culturali ed architettonici.

In questo contesto nascono nuove e diversificate posizioni giuridiche sia soggettive che di interesse legittimo.

Come già egregiamente affermato in dottrina: *"l'ambiente non è il prodotto di un'attività della pubblica amministrazione; esso è il risultato di una pluralità di comportamenti virtuosi da parte dell'insieme dei soggetti pubblici e privati e la funzione dell'Amministrazione è quella di garantire tale risultato.*

Nell'azione amministrativa la tutela dell'ambiente avviene essenzialmente attraverso gli strumenti di "*command and control*" (regolazione e controllo), sicché questi stessi strumenti finiscono con l'incidere a loro volta su altri interessi variamente qualificati e qualificabili (anche contrastanti). In tal modo il procedimento di tutela ambientale non è mai rappresentato da un'unica fase, bensì da una serie di subprocedimenti sottostanti, correlati e conseguenziali.

È ormai riconosciuto che, nell'ordinamento italiano, a causa di alcuni problemi di fondo derivanti dalle caratteristiche proprie del nostro diritto penale stesso, come il legislatore abbia dato preferenza ad un sistema di tutela fondamentalmente imperniato sugli illeciti amministrativi, ritenendole maggiormente idonee nella funzione repressiva e preventiva. Orbene, l'esperienza ci ha insegnato, come sia spesso in primis, ahimè, il cittadino in tal senso a non avere fiducia nell'operato della P.A. Altresì si assiste, per converso, ad un atteggiamento in cui l'applicazione della normativa sia amministrativa che penale, non viene percepita con l'autorevolezza dell'organo da cui promana ne come tutela di un bene primario comune, bensì come una vessazione ed ingiustizia a cui dover ricorrere portando "ab extremis" al cospetto giurisdizionale posizioni di interesse non solo contrapposte ma del tutto sovvertite.

Di contro, come risaputo, i lunghissimi tempi di definizione del processo penale comportano la frequente prescrizione dei reati, specie se contravvenzionali, e, comunque, l'impossibilità di irrogare, se non dopo molti anni dalla commissione del fatto, le sanzioni previste dalla legge.

Il 2015 è stato un anno spartiacque grazie all'introduzione nel codice penale della legge n.68, sui delitti ambientali, grazie ad un'azione più repressiva ed efficace; purtuttavia rimangono ancora molti fronti aperti sul piano normativo.

Purtuttavia, dal rapporto 2016 di Legambiente è emerso, in modo evidente, successivamente all'introduzione della l. 68/2015, in alcune regioni si è assistito ad un calo dei reati ambientali ma in altre è cresciuta, in modo esponenziale, l'incidenza degli illeciti.

Segno che il solo sistema penale non ha generato "l'effetto indotto deterrente" a livello preventivo da molti auspicato.

In questo complesso contesto, azione amministrativa ed azione penale comunque inevitabilmente sono tese ad intrecciarsi e generare una commistione poichè ai fini della configurabilità dei fatti- reato, nel diritto ambientale, occorre sempre una preventiva attività di valutazione sugli atti autorizzatori.

Caso emblematico in tal senso è quello che riguarda gli abusi edilizi.

A tal proposito, ormai da qualche anno i giudici di Palazzo Spada, ravvisano ed evidenziano una "lacuna normativa", vale a dire l'assenza, nell'ordinamento giuridico, di norme specifiche che riconducano all'autorità amministrativa l'esecuzione penale; ritengono pertanto la fase esecutiva dell'ordine di demolizione soggetta alla sola disciplina di cui al Codice di Procedura Penale, nel riparto di competenza tra P.M – giudice dell'esecuzione. Quanto affermato sembrerebbe da un lato raccordarsi col nuovo e recente orientamento giurisprudenziale volto ad evidenziare la qualificazione in termini di "pena" dell'ordine demolitorio irrogato a mezzo di una sentenza penale di condanna ; purtuttavia dall'altro il Consiglio di Stato non gli riconosce un nuovo "volto" , rispetto al pregresso orientamento, ovverossia qualifica ancora l'ordine di demolizione quale " misura amministrativa" caratterizzata dalla natura giurisdizionale dell'organo istituzionale al quale ne è attribuita l'applicazione. Lo stesso Consiglio di Stato afferma che … proprio l'ordine di demolizione, allorquando risulti

assolutamente incompatibile con atti amministrativi della competente autorità, intervenuti anche successivamente, possa essere revocato. Ferma restando la competenza esclusiva del giudice penale/ dell'esecuzione circa la verifica dei presupposti per una eventuale revoca della sanzione.

Potremmo affermare, quindi, che stavolta sia stata piuttosto la giurisprudenza penale ad uniformarsi e tentare un avvicinamento all'orientamento del G.A, non viceversa.

Appare qui evidente, invece, come siano proprio i giudici di Palazzo Spada, a non tentare l' allontanamento dalla "concezione classica" circa la natura giuridica attribuita all'ordine di demolizione. Viene solo ammesso (essendo già in corso nel caso di specie l'esecuzione penale stessa) uno sconfinamento da parte dell'Amministrazione unitamente all'indebito esercizio di competenze riservate al giudice penale. Invero, appare doverosa una precisazione: il potere/dovere del giudice Penale di impartire l'ordine demolitorio non è sostitutivo, né surrogatorio rispetto a quello dell'autorità amministrativa, ma del tutto autonomo e concorrente rispetto ad esso.

Ecco, pertanto, come il reato di abuso edilizio rappresenti un po' il paradosso, l'emblema ed insieme la chiave di lettura, laddove di fronte ad una "rara ed episodica" solerzia dell'amministrazione nell'esecuzione dell'ordine demolitorio, si contrappone una questione prettamente "procedurale" e di mera "giurisdizione.

La Cassazione ha spiegato che la prescrizione è possibile solo per le sanzioni penali o pecuniarie, mentre l'ordine di demolizione è una sanzione amministrativa. Secondo la Corte, invece, i giudici devono revocare l'ordine di demolizione se nel frattempo la Pubblica Amministrazione emette un atto amministrativo con esso incompatibile. L'ordine può essere sospeso se i giudici hanno il fondato sospetto che l'Amministrazione approvi un atto incompatibile.

Sempre in materia di abusi edilizi e di commistione tra azione penale ed amministrativa interessante appaiono due questioni concernenti le sanzioni

amministrative comminate dalla P.A, in caso di inottemperanza all'ordina di demolizione ed in presenza di un sequestro preventivo operato dalla P.G, dunque di un procedimento penale pendente.

A tal proposito, la soluzione parte sempre dal giudice amministrativo il quale afferma che il sequestro non rientra tra gli impedimenti assoluti che non consentono di dare esecuzione all'ingiunzione, atteso il disposto dell'art. 85 disp. Att. C.p.p. In modo particolare il Supremo Consesso ormai è unanime nel ritenere che la parte interessata ha sempre la possibilità di potere, oltre l'onere di dovere, attivarsi positivamente al fine di rimuovere l'abuso realizzato in violazione delle norme sulla tutela urbanistica/territorio/ambiente e sui vincoli paesaggistici, ragion per cui il provvedimento di sequestro penale a nulla rileva sul piano di legittimità del provvedimento di demolizione e non determina la sospensione del termine di 90gg, il cui decorso comporta, in caso di inottemperanza, l'acquisizione di diritto al patrimonio del Comune ex art. 31 d.p.r 6 giugno 2001 n. 380

Occorre, inoltre, evidenziare che la legislazione urbanistica impone al Comune di intervenire a tutela del territorio, al fine di prevenire e reprimere gli episodi di abusivismo, dunque impone ed obbliga l'Ente alla adozione di comportamenti repressivi previsti dall'ordinamento. Invero, la sanzione amministrativa che il Comune applica è diretta a garantire l'osservanza dei doveri imposti dall'ordinamento ed a rimuovere repressivamente gli effetti conseguenti all'offesa arrecata dalla condotta del cittadino all'interesse pubblico. L'ordine di sospensione dei lavori costituisce la primissima forma di intervento dell'autorità comunale in tal senso. Essa è un vero e proprio provvedimento cautelare rivolto ad impedire che dalla prosecuzione dei lavori abusivi derivi un maggiore danno per il territorio.

Altra commistione, in materia ambientale, si verifica poi con alcune leggi speciali, come ad esempio il Codice della Strada, in relazione all'abusivismo in materia di impianti pubblicitari.

Difatti, la risposta al fenomeno dell'abusivismo pubblicitario, come del resto quella all'abusivismo in genere, in Italia, pur avendo dato luogo ad un

sistema sanzionatorio "duplice" (sanzione amministrativa e demolizione), ha suscitato da sempre remore e titubanze in ordine alla sua conciliabilità con una svariata gamma di interessi.

Ed ancora interessante la tematica concernente l'illecito smaltimento di rifiuti da cantiere che concerne diverse problematiche interconnesse tra loro nel rapporto tra norma penale e norma sanzionatoria amministrativa.

In Italia si è manifestata dall'inizio la tendenza all'applicazione di norme sanzionatorie amministrative rispetto al contesto penalmente rilevante. Tale preferenza è stata dettata dalla prolissità nella durata temporale del procedimento penale rispetto alla possibilità di una risposta sanzionatoria amministrativa dal carattere più immediato e dunque più pervasivo. Anche in questo caso la giurisprudenza amministrativa perviene ad interpretazione del tutto evolutiva dando esplicazione di come sia possibile risolvere disarmonie e lacune normative fra differenti branche del diritto non sul piano sostanziale ma processuale.

Pertanto, il naturale dirimente corollario che ne consegue è l'inesistenza della questione circa la pregiudizialità in materia, ovvero se per converso sia il giudice amministrativo a potersi "spingere" (nell'effettuazione dell' istruttoria) fino ad una quasi compiuta ricostruzione dei fatti penalmente rilevanti, ancor prima della definizione del procedimento ed a sola chiusura delle indagini preliminari. Essendo la risposta negativa a questo punto, a parere di chi scrive, l'argomentazione appare del tutto irrilevante, potendo riespandersi sempre (in una eventuale apertura o riapertura del dibattimento) il principio di cui all'**art. 2 c.p.p.**

Cade così pure l'impalcatura fondata sulla sussistenza o meno di una mancata chiarezza circa la gravità della condotta penale addebitabile, non potendo in alcun modo sussistere a livello processuale alcuna assimilazione, connessione, estensione tra la fase cd. "istruttoria" di un procedimento amministrativo e la fasi distinte di un procedimento penale, anche laddove a chiusura delle indagini preliminari non vi sia ancora sufficiente chiarezza circa la condotta addebitabile e l'entità di colpa/negligenza (più o meno grave).

Da ciò deriva la complessità procedimentale ruotante intorno al diritto dell'ambiente che vede la prolificazione di "procedimenti", spesso in controtendenza rispetto alle esigenze di semplificazione sempre più perseguite dal legislatore.

Dall'altro lato, il tanto auspicato rafforzamento del sistema sanzionatorio penale avvenuto con l'introduzione della l. n. 68/2015, non sembra aver ottenuto i risultati ottimali auspicati.

A parere di chi scrive, pertanto, il nuovo modello di tutela ambientale, dovrebbe di certo ormai abbandonare il vecchio retaggio nella distinzione tra azioni, nella preponderanza o preferenza dell'aspetto repressivo penale o viceversa di quello sanzionatorio amministrativo ma volgere ormai ad un "trait d'union" ad un "corpus" normativo congiunto che (oltre al necessario coordinamento con la normativa promanante a livello europeo) ne abbracci i diversi aspetti. Tale nuovo "modus" dovrebbe essere esteso sia appunto all'aspetto sostanziale ma al contempo dando luogo ad una vera e propria prassi condivisa a livello "processuale" nell'applicazione del diritto ambientale, in un raccordo imprescindibile tra azione penale ed amministrativa.

Ed in tal senso, piace ricordare altresì, come a suo tempo già la Commissione Nordio (che si occupò della riforma del sistema penale in materia ambientale)propose un sistema multilivello basato non solo sulle prospettive di modifica del diritto sostanziale ma su anche sull'importanza e l'effettività dei controlli in quanto il controllo renderebbe visibile e quindi socialmente percepibile l'afflittività della conseguenza sanzionatoria, con un duplice effetto positivo: sul piano della prevenzione generale, perché accresce la forza dissuasiva; perché risponde all'esigenza retributiva sentita dalla collettività, sul piano del bisogno sociale di sicurezza.

E, a parere di chi scrive, questa attività di controllo dovrebbe essere resa più pervasiva sia attraverso il potenziamento di un sistema/apparato specifico all'interno delle PPAA e degli Enti locali deputato al controllo periferico sul territorio che all'opera di sensibilizzazione e responsabilizzazione del cittadino,

sia attraverso la valorizzazione dei compiti e ruoli già affidati agli organi di P.G.

Interessante appare, infine, proprio con riguardo alla commistione tra azione penale e amministrativa nell'aspetto processuale, la tematica concernente i cd "reati ambientali in bianco" che essendo apparentemente originati da atti non legittimi di fatto della PA, ormai si pongono in concorrenza dinamica con reati ed illeciti ambientali, costituendo in tal modo l'attacco più subdolo, in quanto più celato all'integrità del territorio, spesso mascherati da procedimenti autorizzatori che pur apparendo regolari, celano l'abuso stesso(si vedano gli atti di concessione illegittima).

In tal senso, il parere di chi scrive, concorda in toto con la considerazione che il sindacato del giudice penale sulla valutazione e disapplicazione dell'atto amministrativo, non vada accettato drasticamente "tout court", ma debba comportare una necessaria disamina dei presupposti di fatto e di diritto onde verificare la sussistenza del reato posto in essere. Decisivo in tal senso tecnicamente può rivelarsi il "riscontro a ritroso" in quanto legittimante la sequenza procedimentale (nella competenza per materia) di accertamenti e valutazioni della P.G e del P.M, posto che parte proprio da questi ultimi la prima valutazione di intervento tecnico giuridico contro tutti quegli abusi ambientali assentiti da atti amministrativi palesemente illegittimi.

Modelli 231 e sistemi di gestione ambientale

Avv. Annamaria Palumbo

Le norme volontarie in campo ambientale

In tema di responsabilità sociale d'impresa la Comunità internazionale ha spesso fatto ricorso a strumenti non obbligatori quali raccomandazioni, linee guida, codici di condotta e patti a valenza ambientale. Si tratta di tipici strumenti di soft law, i quali si fondano sulla spontanea adesione alle prescrizioni suggerite, in mancanza spesso di prescrizioni normative (e perciò vincolanti) in tal senso.

L'inadeguatezza delle fonti internazionali a regolare tempestivamente ed efficacemente i fenomeni internazionali, soprattutto laddove connotati da particolare tecnicismo, ha favorito la progressiva proliferazione di tali strumenti di natura non giuridica e non vincolante.

Si è passati così da un approccio di tipo "*command and control*", in cui il legislatore stabilisce le regole e ne sanziona il mancato rispetto, ad un approccio in cui sono le stesse aziende a vincolarsi a prescrizioni volontarie, anche e soprattutto in vista di certificazioni ambientali da esibire a *stakeholders* e *shareholders*.

Anche nel settore che ci occupa esistono, oltre a prescrizioni di leggi obbligatorie, norme volontarie pubblicate a cura di organismi di standardizzazione nazionali (per Italia l'UNI), europei (CEN) ed internazionali (ISO) nonché i regolamenti dell'Unione Europea. Tra queste norme volontarie, i documenti di riferimento sono:

- il Regolamento EMAS, modificato con il regolamento n. 761/2001 (cd. Regolamento Emas II), a sua volta abrogato ed aggiornato nel Reg. 1221/2009 (cd. Regolamento EMAS III);
- la Norma UNI EN ISO 14001 nella versione del 2004 o nella nuova versione a partire da settembre 2015.

Esistono, poi, tutta una serie di altri regolamenti "satellite" che definiscono ancora più in dettaglio come devono essere applicati e gestiti i sistemi di gestione ambientale, dei quali non ci si occupa in questa sede.

I documenti di riferimento possono così essere divisi in due gruppi corrispondenti ai diversi approcci al tema della gestione ambientale:

a) approccio volontaristico basato su leggi (approccio pubblicistico);

b) approccio volontaristico basato su Norme (approccio privatistico);

Si può, infine, menzionare un terzo approccio alla gestione dell'impatto ambientale dell'ente che esula da un approccio standardizzato ma che si caratterizza per essere altrettanto efficace se correttamente strutturato ed attuato e che può essere definito approccio volontaristico "*non standardised*".

Ai sensi del Regolamento 1025/2012 sulla normazione europea, la norma tecnica è qualsiasi specifica tecnica, adottata da un organismo di normazione riconosciuto, per applicazione ripetuta o continua, alla quale non è obbligatorio conformarsi, e che appartenga ad una delle seguenti categorie:

a. norma internazionale: una norma adottata da un organismo di normazione internazionale (es. ISO, internazional organization for standardization);
b. norma europea: una norma adottata da un'organizzazione europea di normazione (ec. CEN, comitato europeo di normalizzazione);
c. norma armonizzata: una norma europea adottata sulla base di una richiesta della Commissione ai fini dell'applicazione della legislazione dell'Unione sull'armonizzazione;
d. norma nazionale: una norma adottata da un organismo di normazione nazionale (es. UNI, ente nazionale italiano di unificazione).

Le norme tecniche si caratterizzano, dunque, da un lato per essere emanate da enti riconosciuti ai quali sono attribuite dalla legge attività normative; dall'altro per rappresentare la codificazione dello "stato dell'arte", ossia dello stadio di sviluppo delle capacità tecniche relative a prodotti, processi o servizi, secondo comprovati risultati scientifici raggiunti in un determinato momento.

La finalità delle norme tecniche è tuttavia diversa da quella di prevenzione dei reati propria del modello organizzativo, curandosi piuttosto di garantire la soddisfazione dell'utenza, l'efficienza produttiva o l'ottimizzazione dei risultati.

Considerate tali specifiche finalità, se ne deduce che le certificazioni ottenute in base al rispetto delle norme tecniche non possono considerarsi esaustive degli oneri derivanti dall'adozione di un modello organizzativo di prevenzione dei reati.

Tuttavia i modelli di organizzazione condividono con la normazione tecnica in materia di sistemi di gestione ambientale lo stesso approccio organizzativo per "processi e procedure", policy aziendale, pianificazione, implementazione e aggiornamento continuo. L'aspetto più significativo è però costituito dalla circostanza che la norma tecnica, codificando lo stato dell'arte in un determinato settore, potrà essere richiamata nel singolo caso concreto quale comportamento esigibile in una specifica attività.

Pertanto le norme tecniche ben si prestano ad essere utilizzate come parametri obiettivi ed esterni di valutazione in materie specialistiche sia dal giudice nel singolo caso concreto che dal legislatore in via generale ed astratta.

L'interazione tra norme tecniche e modello organizzativo si è peraltro già verificata con successo nella materia della sicurezza sul lavoro. In particolare, l'articolo 30 del Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, anche noto come Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, precisa che il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa degli enti di cui al d. lg. 231/2001, deve essere adottato ed efficacemente attuato assicurando un sistema aziendale per

l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici, con la precisazione che, se i modelli di organizzazione sono definiti conformemente alle Linee Guida UNI – INAIL o al British Standard OHSAS 18001:2007, essi si presumono conformi ai requisiti prescritti.

In materia ambientale, tuttavia, manca nel D. Lgs. 121/2011 una norma analoga all'articolo 30 del D. Lgs. 81/2008 che indichi le linee guida da adottare per uniformare i modelli di organizzazione aziendale rendendoli presuntivamente idonei a prevenire la commissione di reati ambientali, né il decreto fa riferimento alcuno alle certificazioni ambientali ISO 14001 o Emas.

Ciò nonostante, secondo le istanze provenienti dalle associazioni di categoria e le osservazioni della migliore dottrina, è verosimile che i giudici investiti di simili questioni possano fare riferimento ai sistemi di certificazione ambientale, purché adeguati a prevenire i rischi di commissione di reati, in quanto idonei a rappresentare lo standard di diligenza esigibile secondo la migliore scienza ed esperienza del momento.

In definitiva, il rispetto della norma tecnica consente di affermare che il soggetto abbia compiuto quanto poteva essergli richiesto in base alle conoscenze e capacità tecniche in una certa materia in un dato momento, con immediati riflessi in tema di integrazione del precetto o di esclusione o graduazione dell'elemento soggettivo colposo nel fatto illecito e nel reato.

I sistemi di gestione ambientale come migliori tecniche disponibili o best practices da porre a base del modello 231

Pur non potendo il Modello Organizzativo 231 esaurirsi in esso, un sistema di gestione ambientale conforme al regolamento EMAS, alla norma UNI EN ISO 14001 o a questi equivalente costituisce sicuramente un rilevante elemento di facilitazione nella costruzione dei *compliance programs* per la prevenzione dei reati ambientali. Ciò si rivela opportuno anche al fine valorizzare le procedure e le prassi già esistenti procedendo direttamente alla integrazione delle stesse nel modello, evitando così la proliferazione dei modelli organizzativi e conseguentemente i rischi legati alla coesistenza di sistemi,

quali lo spreco di risorse e l'inefficacia dei controlli ("troppi controlli, nessun controllo").

Le misure da adottare, inoltre, devono essere improntate alle migliori tecniche disponibili o alle migliori pratiche ambientali (come richiesto dall'art. 5 comma 1, lettera l-ter del D. Lgs. 152/2006, conformemente alla disciplina europea) e tali possono essere sicuramente considerati i sistemi di gestione ambientale sopra descritti.

Si procederà quindi all'analisi dei diversi elementi costitutivi di un sistema di gestione ambientale (sostanzialmente comuni a EMAS e ISO 14001, salve le particolarità sopra descritte), evidenziando quali di essi siano già in grado di soddisfare le richieste del D. Lgs. 231/2001 e quali, invece, siano suscettibili di rafforzamento nella prospettiva dell'integrazione del Modello Organizzativo.

A comprova dell'utilità della integrazione dei sistemi di gestione ambientale nel modello 231 si possono ricordare le pronunce giurisprudenziali che hanno dato positiva rilevanza alle più avanzate tecniche di intervento e di organizzazione adottate nelle procedure aziendali. Tra le molte, si cita la sentenza (forse) più emblematica: "*la certificazione ottenuta ed i documenti prodotti e/o acquisiti dal perito hanno dimostrato una sola cosa: di più non si poteva fare. Di più, dunque, non era corretto esigere*" (Tribunale di Mondovì, 24 aprile 2001 n. 257).

Approccio volontaristico basato su leggi

Appartiene al primo gruppo il regolamento EMAS III sull'adesione volontaria delle organizzazioni ad un sistema comunitario di eco-gestione e audit. In particolare, l'organizzazione che intende aderire al Regolamento EMAS è tenuta a svolgere i seguenti adempimenti per poter registrare il proprio sito:

1. **analisi ambientale iniziale** (AAI), sì da stabilire la posizione iniziale dell'organizzazione rispetto alle condizioni ambientali in modo da determinare quali situazioni operative hanno o possono avere impatti ambientali significativi (diretti ed indiretti) e su quali sia

giustificabile un impegno in termini di obiettivi e di programma ambientale;

2. **individuazione della propria politica ambientale** e pertanto degli obiettivi e principi generali di azione rispetto all'ambiente: in particolare, l'organizzazione deve formalizzare l'impegno da parte dell'alta direzione aziendale al miglioramento continuo delle prestazioni ambientali, alla conformità con la normativa ambientale ed al rispetto di eventuali accordi sottoscritti. La politica ambientale deve essere esplicitata in un documento (generalmente sottoscritto dall'Amministratore Delegato o dal Direttore Generale) e costituisce il riferimento della certificazione del Sistema di Gestione Ambientale;
3. **pianificazione ossia elaborazione del programma ambientale** (o sistema di gestione ambientale) che contenga una descrizione delle misure adottate per il conseguimento degli obiettivi definiti dal vertice aziendale. Il programma deve specificare le responsabilità, i mezzi, le procedure operative, le esigenze di formazione, i provvedimenti di monitoraggio e controllo, i sistemi di comunicazione;
4. **implementazione ed attuazione del sistema di gestione ambientale**;
5. **verifica, sorveglianza e misurazione**: l'organizzazione deve redigere, attuare e mantenere una procedura che consenta di sorvegliare e misurare regolarmente i parametri significativi, svolgendo così attività di riesame e valutazione al fine di assicurare il rispetto delle prescrizioni legali; deve altresì stabilire, attuare e mantenere attiva una procedura per trattare i casi riscontrati e potenziali di non conformità ai requisiti EMAS mediante azioni correttive e preventive. L'organizzazione deve altresì allestire un sistema di registrazioni necessario a dimostrare l'osservanza dei requisiti.

6. **auditing ambientale interno** ossia valutazione sistematica e periodica, documentata e obiettiva delle prestazioni ambientali dell'organizzazione;
7. **riesame della direzione**: l'alta direzione deve riesaminare il sistema di gestione ad intervalli regolari per garantirne l'adeguatezza e l'efficacia;
8. **redazione della Dichiarazione ambientale** rivolta al pubblico e che lo informi sulla storia del sito, sulla politica ambientale, sulle attività dell'organizzazione, sull'analisi ambientale effettuata sul sito, ed altri aspetti ambientali rilevanti. La dichiarazione deve avere un contenuto minimo che specifichi, tra gli altri aspetti, gli indicatori chiave di prestazione nei settori fondamentali (efficienza energetica, efficienza dei materiali, acqua, rifiuti, biodiversità, emissioni). La dichiarazione ambientale viene così sottoposta a validazione da parte di verificatori accreditati ed inviata all'Organismo competente il quale, tra le altre cose, provvede all'iscrizione del sito nel registro europeo dei siti conformi al regolamento CEE ed autorizza la pubblicazione della dichiarazione ambientale validata e l'utilizzo del logo EMAS.

Approccio volontaristico basato su Norme

Appartengono al secondo gruppo tutte le norme della famiglia delle UNI EN ISO 14000. Tali norme sono specifiche tecniche, standard e generiche, per i sistemi di gestione ambientale. In quanto generali, esse possono essere applicate ad ogni tipo di organizzazione a prescindere dalla dimensione, produzione o categoria. La norma UNI EN ISO 14001:2004 è l'unica norma prescrittiva; le altre quattro (UNI EN ISO 14004; UNI EN ISO 19011; UNI ISO 14050; UNI EN ISO 14031 delle quali non ci occupiamo in questa sede) costituiscono linee guida.

La norma UNI EN ISO 14001 nasce dalla norma inglese BS 7750 che descrive i requisiti relativi al sistema per la gestione dell'ambiente. Secondo la norma in

questione (ma così avviene anche per il Regolamento Emas con il quale presenta numerosi punti di contatto), il sistema di gestione ambientale è uno strumento che dovrebbe consentire ad un'organizzazione di mantenere un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali attraverso un processo dinamico e ciclico (cd. *ciclo di Deming* o modello del miglioramento continuo).

In particolare, lo schema metodologico proposto si compone delle seguenti fasi che si ripetono continuamente:

1. **Analisi ambientale iniziale**: la norma, pur non richiedendo in modo esplicito l'esecuzione di un'analisi preliminare (come invece richiede il regolamento Emas), offre le indicazioni sulla possibilità di effettuare tale analisi iniziale senza tuttavia che sia richiesta la redazione e pubblicazione della dichiarazione ambientale. L'importanza di tale analisi ambientale consente di individuare le coordinate del sistema di gestione dalle quali partire per la fase di pianificazione.
2. **Politica ambientale**: l'alta direzione deve definire politica ambientale dell'organizzazione appropriata alla natura, alla dimensione ed agli impatti ambientali dell'attività, dei prodotti e dei servizi e che includa un impegno al miglioramento continuo come espresso dalla norma tecnica.
3. **Pianificazione**: l'organizzazione deve individuare gli aspetti ambientali significativi della propria attività, dei prodotti e dei servizi, assegnare loro una priorità di intervento e gestire gli stessi in funzione della loro specificità e degli obiettivi ambientali fissati nella politica ambientale. A seguito dello studio strutturale delle attività dell'azienda, vengono individuate le interazioni tra le diverse attività (o sottosistemi). La riduzione degli effetti ambientali richiede di analizzare dette interazioni sotto i profili qualitativi, quantitativo e di efficienza.

L'organizzazione deve pianificare una procedura di monitoraggio delle prescrizioni legali e volontarie alle quali è sottoposta, nonché stabilire e mantenere obiettivi e traguardi coerenti con la politica ambientale. A tal fine la stessa deve predisporre adeguati programmi ambientali che descrivano le operazioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi.

4. **Attuazione e funzionamento**: l'alta direzione deve fornire le risorse necessarie (umane, strumentali, finanziarie) per attuare e controllare il sistema di gestione ambientale e formalizzare (o "segregare") le responsabilità dei vari attori nel sistema. L'organizzazione deve attivare procedure di formazione (di base, tecnica e specifica a seconda delle mansioni ricoperte) ed addestramento del personale; predisporre procedimenti di comunicazione interna ed esterna riguardante gli aspetti ambientali significativi e registrare ogni decisione in merito; procedere ad adeguata documentazione del sistema di gestione ambientale nonché assicurare il controllo di tale documentazione. L'organizzazione deve inoltre predisporre un idoneo controllo operativo nonché stabilire e mantenere attive procedure di preparazione e risposta alle emergenze.
5. **Controlli ed azioni correttive**: l'organizzazione deve prevedere procedure documentate di controllo e misura delle caratteristiche delle attività di impatto ambientale, nonché di registrazione di tutte le informazione ottenute dai campionamenti ad analisi; procedere a valutazione periodica della conformità alle norme ed ai regolamenti attuativi, definire un programma di audit interno al fine di verificare che il sistema di gestione ambientale sia correttamente applicato.
6. **Riesame della direzione**: l'organizzazione deve riesaminare il sistema di gestione ambientale ad intervalli di tempo predeterminati per assicurarsi che il sistema sia adeguato ed

efficace o modificarlo se necessario. In ogni caso il riesame comporta la redazione di un piano di miglioramento e di un rapporto.

Analisi comparativa e integrativa tra sistemi.

A) L'analisi ambientale.

Occorre ora verificare come si possa rafforzare l'analisi ambientale al fine di renderla idonea a rispondere alle esigenze di mappatura dei rischi di commissione di reato in conformità al D. Lgs. 231/2001.

La mappatura dei rischi è l'operazione consistente nell'individuare le figure che possono commettere o agevolare la commissione dei reati presupposto e le relative modalità.

La soluzione più semplice è dunque quella di estendere l'analisi ambientale anche ai rischi di non conformità alla legge penale quale sottoinsieme della più ampia attività di identificazione, misurazione, individuazione delle figure coinvolte e dei nessi causali e valutazione della significatività degli aspetti ambientali.

Occorre, d'altro canto, verificare se il concetto di "rischio" sia suscettibile di una diversa interpretazione nel contesto ambientale rispetto alla generalità dei reati presupposto. E' chiaro che il D. Lgs. 231/2001 riferisca il termine rischio al reato e che pertanto il rischio che l'ente deve valutare e minimizzare è quello di commissione del reato presupposto. Nel reato ambientale, tuttavia, il "rischio ambientale" può rappresentare anche una fattispecie più ampia, comprensiva – oltre che del rischio di commettere un reato ambientale – anche del rischio di determinare impatti ambientali lesivi.

Una interpretazione di tal fatta semplifica notevolmente l'approccio alla gestione dei rischi ambientali nonché il raccordo tra modelli organizzativi e sistemi di gestione ambientale.

In materia, peraltro, oltre allo specifico processo di gestione ambientale (trasversale a ciascun processo dell'attività produttiva), in cui sussiste il

rischio di commissione dei reati di natura dolosa o colposa), deve essere preso in considerazione anche il processo di "approvvigionamento" e dunque il rischio di inadeguata selezione di forniture, attrezzature, macchinari, subappaltatori, ecc.

Peraltro, come anticipato in apertura al capitolo secondo, data la peculiarità dei reati ambientali, è necessario che la mappatura dei rischi venga condotta in modo specifico per ciascun reato e tenendo in considerazione la casistica giurisprudenziale in materia nonché la storia dell'ente e le notizie di stampa riguardanti imprese che svolgono le medesime attività o attività similari.

B) La politica ambientale.

La politica ambientale costituisce il riferimento della certificazione del Sistema di Gestione Ambientale che formalizza l'impegno da parte dell'alta direzione aziendale al miglioramento continuo delle prestazioni ambientali, al rispetto di eventuali accordi sottoscritti ed alla conformità con la normativa ambientale.

Tale strumento, generale e strategico, non è completamente sovrapponibile al Codice Etico di cui al D. Lgs. 231/2001 a meno che non se ne potenzino i contenuti e l'utilizzo.

In primo luogo è necessario introdurre nella Politica Ambientale un principio di legalità "rafforzato" e cioè che continuamente persegua non solo la garanzia di conformità nel tempo – concetto ormai già ben assimilato dalle aziende – ma anche la capacità di prevenire i potenziali reati e di adeguarsi con anticipo ai requisiti della legislazione in modo da minimizzare i rischi di reato.

In particolare, oltre a prevedere l'enunciazione di valori, principi guida ed impegni aziendali (sia generali che specifici) espressamente riferibili alla tutela ambientale, il documento dovrebbe prescrivere anche determinati comportamenti con rinvio espresso alla legislazione ambientale, in modo da vincolare le persone al rispetto della normativa.

Con tali dovute precisazioni, si può anche ipotizzare che una politica ambientale conforme a tali standards contenga in sé tutte le parti corrispondenti ad un Codice Etico ai sensi del D. Lgs. 231/2001.

A livello operativo, il legame tra la Politica Ambientale ed il Codice Etico potrà tradursi in diversi modi: o mediante il richiamo di un documento nell'altro o mediante la redazione di un documento formalmente unico a contenuto integrato.

Il problema riguarda piuttosto il soggetto che emette la politica ambientale. Occorre chiedersi dunque chi sia l'"alta direzione" e se questa possa riferirsi all'organo di gestione. La norma ISO 9000:2005, alla quale è opportuno fare riferimento in assenza di una definizione presente degli standards citati, definisce l'alta direzione come "*persona o gruppo di persone che, dal livello più elevato di un'organizzazione, la guidano o la tengano sotto controllo*". L'interpretazione corrente include nella definizione la direzione generale e l'amministratore delegato, ma non necessariamente il consiglio di amministrazione o in ogni caso l'organo di gestione.

Pertanto, considerato che nel modello di organizzazione per la prevenzione dei reati il codice etico può essere adottato unicamente dall'organo di gestione, solo nei sistemi di gestione ambientale che abbiano espressamente identificato l'alta direzione con tale organo potrà ritenersi correttamente adottato un codice etico adeguato alla prevenzione dei reati ambientali.

C) Il programma ambientale.

Il programma ambientale, come anticipato, contiene la descrizione delle misure adottate per il conseguimento degli obiettivi definiti dal vertice aziendale, ed altresì specifica le responsabilità, i mezzi, le procedure operative, nonché le esigenze di formazione, i provvedimenti di monitoraggio e controllo e i sistemi di comunicazione. In particolare, è il documento che organizza e regolamenta le risorse finanziarie.

Nell'esperienza concreta, tuttavia, il programma ambientale si limita a registrare lo stanziamento di risorse economiche.

Per allinearsi al modello 231, il programma ambientale dovrebbe invece realizzare una vera e propria gestione delle risorse economiche mediante:

1. il collegamento tra lo stanziamento delle risorse ed i processi aziendali di budgetting, in particolare con il bilancio previsionale e con i piani finanziari connessi a funzioni di gestione ambientale;
2. la valutazione ex ante della fattibilità economica e della sostenibilità degli investimenti;
3. la verifica dello stato di avanzamento e spesa;
4. l'impiego di meccanismi di feedback tempestivi;
5. l'adozione di modifiche in itinere al fine di gestire gli imprevisti e le necessità di adeguamento rapido;
6. la rendicontazione dei flussi di investimento e delle variabili di spesa.

In tal modo, il documento diventa uno strumento dinamico idoneo ad essere sussunto nel modello di prevenzione dei reati.

D) L'assetto organizzativo e le responsabilità

Vi sono due aspetti che costituiscono vere e proprie fondamenta del Modello 231 e che tuttavia presentano notevoli lacune nei sistemi di gestione certificati Emas o conformi a ISO 14001.

Il primo aspetto riguarda la separazione dei ruoli e delle funzioni a fronte, invece, di una diffusa prassi di concentrare le funzioni di governance e di guida del sistema in capo ad un'unica figura, generalmente il cd. responsabile del sistema di gestione ambientale.

Operazione fondamentale ai fini della implementazione del modello 231 è, infatti, la corretta distribuzione e formalizzazione dei ruoli, dei compiti e delle responsabilità inerenti alla gestione ambientale. Allo scopo è necessario procedere alla corretta individuazione delle funzioni che possono commettere o agevolare la commissione di reati ambientali, alla revisione del sistema delle deleghe e nomine, alla verifica dell'organigramma aziendale in modo da individuare le posizioni organizzative esistenti e le

correlazioni tra le stesse, evidenziando quelle aventi responsabilità diretta in materia ambientale.

Una carente individuazione dei ruoli e delle funzioni comporta la possibilità di non identificare alcuni rischi con conseguente adozione di modelli incompleti o inidonei. E' opportuno pertanto inventariare e formalizzare, attraverso lettere di nomina accettate dal destinatario, tutti gli incarichi specifici inerenti la gestione degli aspetti ambientali (ad es. responsabile REACH, Energy manager, mobility manager, responsabile amianto, responsabile sga, responsabile aggiornamento normativo, ecc.).

E' inoltre opportuno rafforzare le capacità dei sistemi di gestione ambientale di definire i poteri decisionali e di spesa ed esplicitare i meccanismi di delega in maniera coerente ai poteri. La delega di funzioni in materia ambientale, infatti, non è esplicitamente disciplinata dalla legge. Ciò comporta che spesso, nella pratica si attribuiscano procure a soggetti con limitata autonomia decisionale o di spesa, oppure vengano rilasciate deleghe a soggetti diversi o deleghe di contenuto incoerente con il rischio di creare vuoti di responsabilità o aree di promiscuità.

La giurisprudenza e la dottrina prevalente ammettono la delega di funzioni in materia ambientale a patto però che essa corrisponda ad alcuni requisiti soggettivi ed oggettivi, sostanziali e formali.

La delega, in particolare, deve avere contenuto specifico e puntuale, risultare da atto scritto avente data certa, deve essere accettata per iscritto dal delegato ed essere resa pubblica. Il delegato, poi, deve possedere idonei requisiti di professionalità ed esperienza ed allo stesso devono essere attribuiti tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, nonché poteri di spesa e completa autonomia decisionale. E' necessario anche che l'impresa abbia dimensioni tali da giustificare la necessità di decentrare i compiti e le responsabilità e che la delega sia consentita dall'ordinamento societario interno.

Permane in ogni caso un obbligo di vigilanza in capo al delegante.

In secondo luogo, anche il processo di formazione delle decisioni è spesso sottovalutato nei sistemi di gestione ambientale. Nella prassi aziendale infatti prevale l'utilizzo di locuzioni impersonali ("si interviene", "si stabilisce"), senza tuttavia indicare chi effettivamente si fa promotore della decisione e pertanto ne assume la responsabilità od individuare chi materialmente esegue la decisione. Sarebbe opportuno anche tracciare i processi decisionali e regolamentare i flussi di comunicazione attraverso i quali di esplicano le decisioni.

E) La vigilanza sul modello

Il modello 231 prevede la nomina di un organismo, dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo, con il compito di "*vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello e di curarne l'aggiornamento*" (articolo 6, comma 1, lettera b, D. Lgs. 231/2001).

Le principali caratteristiche dell'organismo di vigilanza sono:

- l'autonomia ed indipendenza nell'iniziativa di controllo da qualsiasi forma di interferenza o condizionamento da parte di qualunque soggetto dell'ente, in particolare da parte dell'organo dirigente;
- la professionalità ossia il possesso di conoscenze, competenze e strumenti per svolgere efficacemente i compiti di vigilanza. In particolare, competenze giuridiche, anche penalistiche, nonché metodologie e tecniche proprie dell'attività ispettiva;
- continuità dell'azione a mezzo di strutture (sia interne che esterne all'azienda) stabili ed impiegate a tempo pieno nell'attività di vigilanza del modello.

Tale soggetto non è previsto nell'ambito del sistema di gestione ambientale, né la norma ISO 14001 od il regolamento EMAS prevedono un soggetto che possa ricoprire un ruolo analogo.

E' necessario pertanto che l'azienda già dotata di un sistema di gestione ambientale costituisca un organismo di vigilanza al fine di potenziare il sistema e renderlo idoneo ad integrare un modello organizzativo di prevenzione dei reati.

Con riferimento al requisito della professionalità, in dottrina e giurisprudenza ci si chiede se l'organismo di vigilanza possa essere "generalista" o debba piuttosto essere dotato di professionalità specifiche in materia ambientale.
Si può ipotizzare che nelle aziende a business ambientale sia raccomandabile la presenza all'interno dell'organismo di vigilanza di figure specialistiche. Tuttavia ciò non sembra necessario quando l'organismo possieda un proprio budget da destinare anche a consulente tecniche esterne.
In alcuni casi si è assistito a composizioni "variabili" dell'organismo di vigilanza mediante la nomina di uno specialista interpellato all'occasione e per le sole sedute con ordine del giorno a tema ambientale; altre volte si è optato per composizioni miste dell'organismo prevedendo membri effettivi generalisti e membri consultivi (privi di diritto di voto e di poteri) dotati di specifiche competenze ambientali.

F) La formazione del personale, i sistemi di incentivazione e disciplinari.

L'organizzazione deve attivare procedure di formazione ed addestramento del personale di base, tecniche o specifiche a seconda delle mansioni ricoperte.
Al fine di implementare il sistema e renderlo pienamente rispondente ai requisiti richiesti dal D. Lgs. 231/2001, le aziende possono intensificare tale attività prevedendo la trasmissione di capacità e competenze diverse e distinte a seconda della dimensione conoscitiva interessata.
In particolare, la Dispensa Assolombarda distingue la dimensione del "sapere", attraverso la quale le risorse acquisiscono le informazioni necessarie per poter operare e svolgere correttamente le proprie mansioni, la dimensione del "saper fare" inerente alla capacità di saper operare correttamente ed infine la dimensione del "saper essere" diretta all'acquisizione da parte delle risorse della consapevolezza del proprio ruolo.
Coerentemente, le risorse devono essere formate non solo per garantire i corretto svolgimento delle procedure ordinarie ma anche per saper gestire il rischio ed in particolare il rischio di non conformità o di reato. E' necessario,

poi, che le risorse siano formate anche per riconoscere le situazioni di rischio che non sia possibile prevedere ex ante al fine di agire nel rispetto delle responsabilità e dei ruoli assegnati. Tale formazione deve pertanto riguardare tutti i livelli e tutti i ruoli dell'organizzazione.

I sistemi di gestione ambientale possono poi essere potenziati attraverso la previsione di meccanismi premiali, basati prevalentemente su incentivi di natura economica, subordinati alla partecipazione a sessioni formative in materia ambientale. Correlativamente, possono essere previsti sistemi disciplinari basati su premialità non assegnate o decurtazione degli incentivi a causa dello scostamento dagli obiettivi e dai comportamenti attesi, o sistemi che sanzionino i comportamenti non conformi al sistema di gestione ambientale.

F) Il controllo operativo e l'auditing

Secondo quanto previsto dal Regolamento Emas e dalla norma UNI EN ISO 14001, il sistema di gestione ambientale deve prevedere procedure di valutazione periodica della conformità alle norme e definire un programma di audit interno al fine di verificare che il sistema di gestione ambientale sia correttamente applicato.

In particolare la misurazione del livello di conformità ed attuazione è effettuato mediante l'utilizzo di indicatori di conformità legislativa. L'introduzione dei reati ambientali nel catalogo dei reati presupposto comporta la necessità per le aziende di dotarsi di indicatori in grado di valutare la capacità del modello di garantire la conformità normativa anche nella prospettiva della prevenzione dei reati.

Anche l'auditing ambientale interno, ossia l'attività di valutazione delle prestazioni ambientali dell'organizzazione, deve essere orientata alla valutazione di tutte quelle attività destinate alla prevenzione dei reati ambientali.

G) Il riesame.

L'organizzazione deve riesaminare il sistema di gestione ambientale ad intervalli di tempo predeterminati e regolari per assicurarsi che il sistema sia

adeguato ed efficace o modificarlo se necessario. Il riesame comporta anche la redazione di un piano di miglioramento e di un rapporto da parte dell'alta direzione, la quale in tale attività ha notevoli responsabilità di indirizzo strategico e di decisione.

E' facile immaginare come l'attività di riesame possa essere efficacemente utilizzata anche ai fini del D. Lgs. 231/2001 come momento di verifica e di controllo sull'andamento delle prestazioni del modello organizzativo e della sua adeguatezza rispetto alla prevenzione dei reati ambientali.

In particolare, attraverso il riesame l'alta direzione può considerare, oltre agli obiettivi più strettamente legati all'efficacia ed alla corretta attuazione del sistema di gestione ambientale, anche la finalità di mantenimento di un efficace assetto gestionale nella prevenzione dei reati aggiornato rispetto alle evoluzioni dell'azienda nonché le finalità di raggiungimento degli obiettivi di compliance o di verifica della adeguatezza delle risorse per l'efficacia del sistema di gestione ambientale come modello organizzativo.

Il riesame, così caratterizzato, diventa pertanto uno strumento idoneo a valutare la capacità del sistema di gestione ambientale di mantenere la conformità e di prevenire i reati ambientali nonché uno strumento in grado di individuare le eventuali esigenze di miglioramento ed aggiornamento del sistema di gestione ambientale considerato come modello organizzativo 231.

Conclusioni

Alla luce della sopra esposte considerazioni, sembra potersi concludere che un sistema di gestione ambientale conforme al regolamento EMAS, alla norma UNI EN ISO 14001 o a questi equivalente, seppur non standardizzato, costituisce sicuramente un idoneo punto di partenza nella costruzione del modello organizzativo 231 per la prevenzione dei reati ambientali. Le misure che le aziende devono adottare per evitare di incorrere in responsabilità da reato devono, infatti, essere improntate alle migliori tecniche disponibili o alle migliori pratiche ambientali e tali possono sicuramente considerarsi i sistemi di gestione ambientale.

Anche la giurisprudenza ha mostrato di apprezzare i percorsi di certificazione e l'adozione delle più avanzate tecniche di organizzazione riconoscendo alla norma tecnica la prerogativa di codificare lo stato dell'arte in un determinato settore e dunque il comportamento esigibile in una specifica attività, con immediati riflessi in tema di integrazione del precetto o di esclusione o graduazione dell'elemento soggettivo colposo.

L'interazione tra norme tecniche e modello organizzativo si è peraltro già verificata con successo nella materia della sicurezza sul lavoro. E' pertanto auspicabile che anche ai sistemi di gestione ambientale sia riconosciuto il valore di standard di diligenza richiesto nel settore specialistico, onde orientare le dinamiche aziendali verso il comportamento esigibile secondo la migliore scienza ed esperienza del momento.

Ciò che si rende necessario, tuttavia, è il rafforzamento di quegli elementi costitutivi del sistema di gestione ambientale che non sono in grado, di per sé soli, di soddisfare le richieste del D. Lgs. 231/2001, in un'ottica che comunque valorizzi le procedure e le prassi già esistenti in modo da evitare lo spreco di risorse e favorire l'ottimizzazione delle attività.

Allo stesso modo, posto che non sembra utile – anzi, all'opposto antieconomico – l'adozione di un modello assoluto, è necessario che le misure di prevenzione siano realizzate tenendo conto della specifica realtà aziendale in cui si opera, delle peculiarità che la caratterizzano e della storia dell'ente. Fondamentale si rivela, pertanto, una corretta mappatura dei rischi di commissione dei reati ambientali che chiarisca il più possibile i soggetti, i processi aziendali e gli illeciti di pertinenza e che conseguentemente individui le possibili modalità attuative di prevenzione alla luce della migliore scienza e tecnica disponibile.

Può così definitivamente concludersi che i sistemi di gestione ambientale determinano il progresso dei modelli organizzativi di prevenzione dei reati.

Il ruolo del Prefetto in materia di ambiente

Consigliere di Prefettura dott. ssa Agata Luciana Tomasello

La materia dell'ambiente assume diverse connotazioni ed è scomponibile in una pluralità di elementi e profili giuridicamente rilevanti tra cui la ricchezza di risorse, l'assetto del territorio anche in senso strettamente urbanistico, il paesaggio, la cd salubrità ambientale. Invero, il Consiglio di Stato ha statuito che non esiste un bene ambiente tutelato in sè per sé bensì una serie di beni giuridici quale quelli della flora, della fauna, dell'aria, dell'acqua, del paesaggio, ove la tutela dell'ambiente rappresenta il fine ultimo al quale può condurre un'incisiva e specifica azione amministrativa a tutela dei suddetti beni che secondo l'accezione comune in tale nozione rientrano.[1]

La tutela dell'Ambiente coinvolge una pluralità di soggetti sia pubblici e privati.

La nostra carta Costituzionale all'art. 117comma 2 lett. s) attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia ambientale, già dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione novellata dalla legge n. 3/2001 è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente

[1]Cons,.St., sez. I, 11 aprile 1991n.257 in *Rivista Giuridica ambiente*, 1992, p.130

non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato. In tal senso emerge anche una copiosa produzione di direttive comunitarie volte alla protezione dell'ambiente In particolare,i l decreto legislativo n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a "limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", all'art. 3, comma 1, lettera f) definisce "incidente rilevante" l'evento che "dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente", attribuendo all'art.20 al Prefetto il compito di redigere il piano di emergenza esterno.. E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materia "tutela della salute", la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle regioni.

Così pure rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio", cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione". Anche le competenze relative alla materia della "protezione civile" possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1 lettera c), comma 2 lettere c) e d) l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento".

A tal proposito un organo di fondamentale rilevanza che rappresenta il momento di sintesi della presenza dello Stato sul territorio con compiti di rappresentanza generale del governo è il Prefetto.

Il d.lgs n. 300/99 attribuisce alle Prefetture U.T.G. (Uffici territoriali di Governo) l'esercizio di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica non espressamente attribuite allo Stato.

In armonia con i dettami costituzionali il rapporto tra le istituzioni è incardinato nel principio di leale collaborazione con conseguente equiordinazione, interazione, connessione tra i livelli di governo di volta in volta coinvolti in vista del conseguimento dell'obiettivo comune teso al miglior perseguimento dell'interesse pubblico. Tutto ciò può in concreto estrinsecarsi nella promozione di intese, accordi, concorrenza nella produzione di uno specifico atto ammnistrativo, o nel semplice coordinamento e nella collaborazione (ex art. 10 comma 2 legge. 131/2003) nello svolgimento delle rispettive funzioni.[2]

In materia di ambiente, territorio e infrastrutture uno strumento efficace ed efficiente è quello delle conferenze permanenti. Quest' ultima consacrata nell'art. 11 comma 4 del d.lgs n. 300/99, differisce dalla conferenza di servizi disciplinata nella legge sul procedimento amministrativo la quale rappresenta un modulo organizzatorio e procedimentale delle diverse PA coinvolte nella realizzazione di un interesse pubblico.

Le conferenze permanenti sono formate dai rappresentanti delle strutture periferiche dello Stato, nonchè dai rappresentanti degli enti locali, che coadiuvano il Prefetto che le presiede Esse si connotano come stanze di compensazione delle tensioni locali, centri di codecisione, di coordinamento al fine di garantire un'azione unitaria efficace ed efficiente delle pubbliche amministrazioni sul territorio.[3]

---

[2]P. Formicola, "La funzione prefettizia di promozione della leale collaborazione interistituzionale per la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini, in *Instrumenta*, 2004, 22 p.95.

[3]F. Caringella, S. Mazzamuto, G. Morbidelli, *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno,* Dike, 2013, p.44.

Anche la Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali n. 40 del 21 dicembre 2006 sottolinea che in seno alla Conferenza permanente deve crearsi una forma stabile di raccordo interistituzionale dal quale scaturiscano accordi di programma, intese, patti territoriali, protocolli, progetti.

Ai sensi dell'art.11 comme 4 d.lgs n. 300/1999, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento, il Prefetto può richiedere ai rappresentanti delle strutture periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti a evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. Nel caso non vengano assunte nel termine indicato, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente. E' evidente che la ratio ispiratrice della disposizione va individuata non in una generale esistenza di ripristino della legalità violata, bensì nella tutela, nella garanzia e nella salvaguardia dell'interesse del cittadino.

E' chiaro che il potere di intervento del Prefetto ha carattere eccezionale e straordinario in conformità al tradizionale ruolo attribuito al Prefetto nella mediazione e composizione dei conflitti.[4]

Anche l'art. 7 del D.P.R. 180/2006 prevede che qualora il Prefetto venga a conoscenze di anomalie nell'attività amministrativa di un ufficio dello Stato, tale da arrecare un grave pregiudizio alla collettività debba svolgere un'attività di mediazione con i soggetti interessati al fine di raggiungere un'intesa con gli uffici amministrativi coinvolti. Laddove tale intesa non venga raggiunta convoca la conferenza permanente per individuare le misure necessarie atte ad evitare il pregiudizio. Sicché il Prefetto, assegna un termine per adempiere. In caso di inottemperanza, previo assenso del Ministro ed informandone il Presidente del Consiglio competente, adotta i provvedimenti necessari. Qualora il Ministro non manifesti l'assenso, il Presidente del Consiglio può deferire la questiona al Consiglio dei Ministri che può autorizzare l'intervento sostitutivo del Prefetto.

---

[4]*Le funzioni del Prefetto, in* www.interno.gov.it.

Il potere di ordinanza nel diritto ambientale

E' opinione condivisa in dottrina che la molteplicità dei provvedimenti denominati "ordinanze contingibili e urgenti", "ordinanze di necessità ed urgenza", "ordinanze *extra ordinem*", o "ordinanze in deroga alla legislazione vigente", sia riconducibile ad un unico potere amministrativo che consente all'amministrazione di far fronte ad emergenze nelle quali non è possibile intervenire in via ordinaria mediante i provvedimenti tipici e le procedure ordinarie previste dalla legge: ha cioè la funzione di "colmare le lacune dell'ordinamento giuridico". Si tratta dei provvedimenti dal contenuto non predeterminato dalla legge ovvero provvedimenti tipici, ma in situazioni diverse da quelle previste e secondo procedure differenti. Il presupposto per la loro adozione è una situazione eccezionale di "necessità ed urgenza" indi, devono essere idonei ad affrontare l'emergenza e devono rispettare i principi generali dell'ordinamento, pur derogando a disposizioni ordinarie di legge.[5] Quanto alla durata te porale dell'efficacia dell'ordinanza si registrano due diverse impostazioni. L'orientamento tradizionale propende per la natura ben delimitata nel tempo dell'ordinanza in quanto strumento eccezionale e ontologicamente provvisorio, sicché venuta meno l'urgenza e la contingibilità, il provvedimento *extra ordinem* non avrebbe più ragione di esistere.[6] Un più recente orientamento non esclude a priori la permanenza dell'ordinanza in quanto volta alla tutela dell'incolumità pubblica. In particolare, il Supremo Consesso di giustizia amministrativa ha sostenuto che la tesi della temporaneità non sia coerente con l'esigenza di elasticità del provvedimento adattabile alle più imprevedibili situazioni di rischio. Ne deriva che ove la fattispecie richieda misure non provvisorie sarà legittimo il ricorso a ordinanze *extra ordinem* senza limite temporale.[7]

---

[5]E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo,* X ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 341. Sul potere d'ordinanza in generale, si v. R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità,* A. Giuffrè, Milano, 1990, pp. 4ss.

[6]R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo,* X Edizione, Nel Diritto Editore, 2016/2017, p.63.

[7]Cons. St., Sez., V, 13 ottobre, 2003, 6169.

In particolare, in materia di ordinanze prefettizie l'art. 2 del T.U.P.L.S. attribuisce al Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Si configura così una competenza generale ad emanare ordinanze al fine di fronteggiare fattori eccezionali ed emergenziali sia naturali (catastrofi, terremoti), sia connessi all'attività dell'uomo (disastri ambientali).

La legislazione ambientale contempla il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti in diverse disposizioni. Ai tradizionali strumenti di intervento straordinario previsti per fronteggiare generiche situazioni di emergenza, si sono infatti affiancate disposizioni che attribuiscono poteri d'ordinanza in ambiti specifici, quali quello della tutela dell'ambiente. In particolare, l'art. 8 della l. n.349/1986 (ordinanze del Ministro dell'Ambiente15) e l'art. 8 della l. n. 59/1987 (ordinanze del Ministro dell'Ambiente, eventualmente di concerto con altri Ministri). Accanto a queste, pur appartenendo ad un diverso settore della legislazione, si possono considerare le ordinanze di protezione civile di cui all'art. 5 della l. n. 225/1992, le quali se adottate in caso di calamità naturali possono facilmente disporre interventi con rilevanti conseguenze ambientali. In tale quadro si inseriscono anche i provvedimenti contingibili e urgenti aventi ad oggetto speciali forme di gestione dei rifiuti, di cui all'art. 191 del d.lgs. n.152/2006, ai sensi del quale:"Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verifichino situazioni di eccezionale ed urgente necessità ovvero di grave e concreto pericolo per la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a forme, anche speciali, di gestione dei rifiuti, anche in deroga

alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente."

Dunque, la materia della gestione dei rifiuti non è sottratta all'ambito dei poteri *extra ordinem* attribuiti dalla legge n. 225/1992. Ciò che deve valutarsi è sempre l'oggettiva esistenza di una situazione di pericolo non superabile nè fronteggiabile tempestivamente e adeguatamente con misure e secondo le procedure ordinarie. Del resto, anche, l'art 54TUEL al comma 11 dispone che, in caso di inerzia del Sindaco il Prefetto possa intervenire con proprio provvedimento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica.

Alla luce di quanto detto, il Prefetto è legittimato a esercitare poteri d'impulso atti ad eliminare il pericolo di grave pregiudizio e, ove i soggetti legittimati ad attivarsi rimangano inerti, a provvedere in via sostitutiva.

La società del rischio e l'arte della protezione civile

La società contemporanea è caratterizzata dallo sviluppo di nuove tecnologie, fonti energetiche che, da un lato apportano indubbi benefici alla collettività, dall'altro generano ansie e paure per i rischi ambientali ad esse connesse. Non a caso un profilo rilevante nella società odierna è la gestione del rischio tanto in chiave preventiva quanto nelle forme di gestione, soccorso ed assistenza al verificarsi dell'emergenza.

Con il termine rischio ci si riferisce alle potenziali conseguenze di tipologie differenti di eventi naturali e non e di un ampio spettro di azioni umane.[8]

Per quel che qui ci interessa occorre porre l'attenzione su quei rischi improvvisi, involontari che colpiscono la popolazione e l'ambiente in cui essa vive.

In particolare, la legge n. 225/1192 ha istituito il servizio nazionale della protezione civile, con l'importante compito di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti

[8]D.F. Bignami, Protezione *civile e riduzione del rischio disastri*", Maggioli Editore, 2010, p.11.

da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. Tale legge, approvata dopo un iter parlamentare travagliato durato circa un decennio, disciplina la protezione civile come sistema coordinato di competenze al quale concorrono le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali, gli enti pubblici, la comunità scientifica, il volontariato, gli ordini e i collegi professionali e ogni altra istituzione, anche privata. Un tale complesso sistema di competenze trova il suo punto di collegamento nell'affidamento delle funzioni di impulso e coordinamento al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un suo delegato (Ministro o Sottosegretario). A livello centrale, infatti, a seguito delle modifiche apportate al testo originario della legge l'organo di indirizzo politico e di coordinamento della protezione civile è il Presidente del Consiglio o al Ministro dell'Interno da lui delegato. A livello locale il potere è conferito al Prefetto quale autorità provinciale di protezione civile e delegato dei suddetti organi centrali.

Invero, la protezione civile si occupa di eventi calamitosi involontari che si manifestano in tempi celeri, cd ragioni di urgenza, non sono fronteggiabili con i mezzi ordinari, colpiscono il territorio nei suoi assetti fondamentali. Occorre precisare che le calamità costituiscono il campo d'azione primario della protezione civile di cui il Prefetto ha un ruolo preponderante di impulso e coordinamento tra soggetti istituzionali interessati, invece i rischi ambientali costituiscono un campo d'azione secondario in presenza dei quali agisce in via sostituiva (come nel caso del black out elettrico o in caso di crisi nelle forniture idriche).

L'azione della protezione civile si compone di uno spettro di attività ben organizzate che non consistono esclusivamente nell'intervento nella fase patologica del rischio bensì nella predisposizione di una serie di attività preliminare che si inseriscono in una fase antecedente al manifestarsi del pericolo. Per massimizzare l'efficienza e garantire il miglior risultato non basta, infatti, una semplice attività di prevenzione, ma occorre anche la previsione o studio di tutti gli scenari di rischio astrattamente verificabili, l'individuazione

delle cause dei vari fenomeni calamitosi, la stima quantitativa dei rischi individuati ed infine la valutazione del rischio per quanto attiene la strategia da attuare tenendo conto dei valori e giudizi di tutti i soggetti coinvolti.
Tutto questo è in armonia con i principi cardine del diritto ambientale quali: lo sviluppo sostenibile, quello della prevenzione, del "chi inquina paga", della correzione dei danni, della precauzione affinché tutte le scelte della pubblica amministrazione debbano prioritariamente essere volte alla salvaguardia dell'ambiente in tutte le sue estrinsecazioni.
L'azione della protezione civile, infatti, richiede un saper fare che mette insieme padronanza teorica e pratica. Non è semplice attività dio esecuzione ma si caratterizza per la specificità dell'approccio progettuale legata al contesto, al fenomeno e al territorio di riferimento. Viene definita"techne" (dal greco antico intesa come arte, tecnica, competenza, destrezza).[9]
E' chiaro che lo studio, l'analisi e la valutazione del rischio non può non essere legata alla pianificazione territoriale e destinazione d'uso dei suoli.[10] Sapere se un territorio è a rischio sismico o alluvionale è certamente una informazione rilevante in sede di qualificazione, zonizzazione nonché edificazione del territorio.
In effetti la legge n. 225/1992 è frutto della nascita della consapevolezza che l'evento tragico calamitoso è spesso da addebitare ad una carenza di pianificazione, prevenzione e mancata comprensione delle situazioni di rischio. Invero, costituiscono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione dei vari tipi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate e ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza.
Gli ambiti di competenza vengono definiti in base alla gravità dell'evento calamitoso. La legge n. 225/1992 all'art. 2 distingue gli eventi fronteggiabili mediante interventi attuabili da singoli enti o amministrazioni competenti in

[9]D. F. Bignami, *op.cit.,* p. 68.
[10]S. Menoni, *Strade, ferrovie e grandi rischi,* Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente, Università degli studi di Napoli Federico II, Vol.2, Giugno 2009, pp.17ss.

via ordinaria (lett. a), gli eventi che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni (lett.b), gli eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari(lett.c). All'accadere di eventi di quest'ultimo tipo è collegata la facoltà di utilizzare lo strumento dell'ordinanza derogatoria purchè rispettosa dei principi generali dell'ordinamento (art. 5), previa dichiarazione dello stato di emergenza (di durata e di estensione territoriale definita) ad opera del Consiglio dei ministri, con assunzione, quindi, della responsabilità collegiale al massimo livello di Governo. I poteri straordinari possono, inoltre, estrinsecarsi al fine di evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose.

Ponendo l'accento sull'attività svolta posso individuarsi due diversi momenti: uno precedente al verificarsi della calamità e uno successivo. Con riferimento al primo, la previsione consiste nel determinare le cause dei possibili eventi calamitosi e quindi i rischi sul territorio, la prevenzione è volta invece ad evitare i danni o ridurli al minimo sulla base delle conoscenze acquisite per effetto della precedente attività. Per quanto concerne l'azione che si colloca temporalmente dopo l'evento calamitoso, ci si riferisce al soccorso, all'assistenza alla popolazione interessata e al superamento della situazione di emergenza. E' evidente che quanto più incisive siano le prime due forme di azione tanto meno sarà necessario attivare le altre due.[11]

Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 225/1992, a livello locale il Prefetto predispone il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della Provincia, anche sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione, e ne cura l'attuazione. Inoltre, al verificarsi di eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che, per loro natura ed estensione, comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria, ovvero di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Prefetto informa il Dipartimento della Protezione Civile, il

[11]S. Cassese, *Trattato di diritto Amministrativo,* Giuffrè Editore, Milano, 2003, p.2151.

presidente della giunta regionale e la direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio del Ministero dell'interno; assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei Sindaci dei Comuni interessati; adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;vigila sull'attuazione da parte delle strutture provinciali di protezione civile; a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (che non può superare i 90 giorni , prorogabile di altri 60 giorni) opera, quale delegato del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, con i poteri derivanti dalle ordinanze.

Dalla lettura della norma è evidente che il Prefetto è una componente essenziale del Servizio nazionale di protezione civile, in quanto in occasione di un evento calamitoso può attivare tutte le forze statali con particolare riferimento ai Vigili del Fuoco e alle Forze dell'ordine, può adottare ordinanze derogatorie purchè contengano le norme che si intendono derogare e siano motivate. A tal proposito delicati problemi sono sorti in riferimento all'art 5 comma 2 che sembrerebbe consentire la deroga a norme costituzionali e penali. In realtà, al di là di una lettura epidermica della norma, il principio di legalità porta ad escludere una tale interpretazione nel quadro di una interpretazione funzionale e sistematica dell'istituto.[12] Anche se l'antigiuridicità penale dei provvedimenti emanati ex art 5 l. n. 225/1992 è stata ritenuta legittima dalla giurisprudenza se correlati a situazioni di pericolo non altrimenti evitabile con tempestività e proficuità di risultato.[13]

Inoltre, in caso di necessità il Prefetto attiva presso la Prefettura il Centro di coordinamento dei soccorsi per il tempo dell'emergenza o i Centri operativi misti di livello comunale e intercomunale, ed in armonia del principio di leale collaborazione svolge un fondamentale ruolo di cerniera con funzioni di impulso e di garanzia della presenza dello Stato sul territorio.[14]

---

[12]F. S. Severi, *Le ordinanze della l.n.225/1992 nella protezione civile,* Giuffrè, Milano , 1996, p.86.

[13]Cass. pen. 19 novembre 1996, in *Impresa*, 1997, p. 281.

[14]F. Caringella, S. Mazzamuto, G. Morbidelli, *op.cit*., p.471.

Analogamente, come già sopra accennato, in tema di rischio industriale ed in attuazione della direttiva comunitaria 82/501/CEE, a seguito del disastro di Seveso che ha causato il rilascio di una nube diossina con gravi conseguenze alle persone e all'ambiente, è stato emanato il d.lgs n. 334/1999 con finalità di prevenzione degli incidenti rilevanti connessi a sostanze pericolose. All'uopo si realizza e viene fuori una fitta rete di collaborazione tra i privati gestori degli stabilimenti e i soggetti istituzionali. In particolare, il Prefetto è deputato alla elaborazione del Piano di Emergenza Esterno (PEE) d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati. Il PEE è il documento ufficiale che mira alla tutela ambientale contro i danni di un incidente rilevante ed è finalizzato a minimizzare gli effetti negativi, ad attuare misure di protezione ed ad informare la popolazione al fine di creare una rete comunicativa pubblico-privata per provvedere alla gestione post emergenza.[15] Un'efficace gestione dell'incidente invero, si basa sulla tempestività degli interventi coordinati tra loro e un lusso costante e aggiornato di informazioni. Ove al Prefetto spetta il ruolo di impulso, coordinamento con i diversi livelli territoriali coinvolti.

Dal momento che è impossibile annullare del tutto il rischio del verificarsi di incidenti dannosi per l'ambiente è opportuno investire nella programmazione e prevenzione in stratta connessione con l'attività di pianificazione territoriale, con opportune verifiche sul raggiungimento effettivo di tali obiettivi da parte delle Regioni, Province e Comuni. Di guisa che un corretto assetto del territorio, come ad esempio evitare di edificare in zone ad alto rischio sismico) anche da un punto di vista urbanistico, possa scongiurare gravi danni alle persone a fronte di eventi imprevedibili ed altrimenti inevitabili

In Italia, probabilmente, si potrebbe mirare ad una intensa ed efficace pianificazione strategica di protezione civile per la gestione dei disastri mediante consultazione ed informazione della popolazione secondo un

[15]F. Caringella, S. Mazzamuto, G. Morbidelli, *op.cit*., p.474.

approccio di analisi multirischio.[16] Invero, una completa e corretta informazione della società o gli incentivi fiscali alla messa in sicurezza di edifici ad alto rischio, potrebbero innescare una responsabilizzazione diffusa, non solo da parte delle istituzioni, ma anche da parte dei cittadini, al problema della sicurezza dalle calamità, cosi che si possa ridurre molti danni gravi all'ambiente e alle persone.

[16]D. F. Bignami, op.cit., p. 293.

Le nuove fattispecie di reato a protezione del bene ambiente: inquinamento ambientale e disastro ambientale

Avv. Paolo Cecchetti

Nel Diritto ambientale, la dottrina sia a livello italiano che nel contesto Comunitario, si è più volte posta l'interrogativo sull'eventuale effettivo contributo della norma penale alla tutela delle risorse naturali. La domanda è d'obbligo alla luce di principi che negli ultimi anni hanno ispirato la politica ambientale comunitaria e nazionale, quali i principi di prevenzione e correzione, alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e il principio di precauzione, la cui attuazione richiede azioni di tutela preventiva piuttosto che di ripristino.

Tanto il legislatore comunitario quanto quello nazionale, hanno infatti ritenuto che una più efficace lotta al degrado ambientale ed all'inquinamento consiste nell'evitare ab origine danni all'ambiente, piuttosto che nell'intervenire successivamente in una logica risarcitoria - sanzionatoria. Malgrado questa nuova impostazione della politica ambientale, lo stesso legislatore europeo sembra essere consapevole del fatto che il problema della tutela ambientale deve essere risolto anche mediante gli strumenti di tutela ex post, che rappresentano il necessario completamento della tutela preventiva a copertura di tutti i casi, purtroppo frequenti, in cui non si riesce ad evitare l'evento dannoso.

Una politica ambientale finalizzata ad una tutela preventiva non può e non deve trascurare la creazione di un forte apparato sanzionatorio, che possa garantire l'applicazione della sanzione e avere un forte effetto di deterrenza nel rendere economicamente conveniente il rispetto della normativa ambientale. Del resto, lo sviluppo tecnologico e industriale ha creato numerose attività potenzialmente dannose per l'ambiente e l'idea di avere un reale controllo preventivo su di esse è assolutamente utopistica.

In questo contesto normativo si è inserita la Direttiva 2008/99/CE, che si propone l'obiettivo di ottenere che gli Stati Membri introducano nel proprio

diritto penale interno sanzioni che possano garantire una più efficace tutela dell'ambiente con un grado di deterrenza maggiore rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori del diritto civile. La Direttiva ha il dichiarato scopo di dar vita ad uno standard comunitario minimo relativo agli elementi costitutivi dei più gravi reati contro l'ambiente.

In sintesi la Direttiva obbliga i legislatori dell'Unione a adottare un modello di crimine ambientale disegnato sui seguenti elementi :

- Gravità oggettiva delle conseguenze della condotta prevista rispetto all'integrità fisica delle persone (morte o lesione gravi) o alle risorse ambientali.
- Elemento soggettivo della fattispecie criminosa, dolo o colpa grava
- Punibilità di tutti coloro che concorrono in qualsiasi modo alla Commissione del crimine
- La possibilità che, se realizzato a vantaggio di una persona giuridica e da soggetti titolari di una posizione dominante in seno alla stessa, del crimine debba rispondere anche la persona giuridica.

In passato il legislatore italiano, indipendentemente da iniziative Comunitarie, si era già impegnato sul tema dei reati ambientali, incontrando spesso il limite della necessaria determinatezza della norma penale, e per questo motivo non è mai riuscito ad andare oltre la previsione di fattispecie prevalentemente contravvenzionali e con natura formale.

In altre parole la difficoltà di trovare una definizione del bene ambiente idonea ad essere oggetto di tutela di una norma penale, aveva portato il legislatore ad optare per fattispecie penali il cui bene protetto primario fosse la funzione amministrativa di controllo piuttosto che direttamente il bene ambiente.

Tra i reati-contravvenzionali di questo tipo presenti nel Codice dell'ambiente si possono elencare a titolo esemplificativo il reato di attività di rifiuti non autorizzata ex art. 256 TUA, l'omessa bonifica dei siti ex articolo 257 TUA, il

reato di mancata comunicazione dei superamenti delle CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) 2° comma art. 257 TUA , emissioni in atmosfera con il superamento dei valori limite di qualità dell'aria 279 5° comma , e scarichi abusivi di acque reflue industriali art. 137 TUA .

L'analisi delle fattispecie appena elencate dimostra come siano tutti reati di pericolo in astratto per la cui integrazione non è assolutamente necessario che sia causato un danno alla risorsa ambientale. Ciò detto, in precedenza, la reale compromissione del bene ambiente riceveva tutela attraverso il lavoro dell'interprete che ha utilizzato fattispecie delittuose e contravvenzionali volte a sanzionare penalmente condotte lesive di valori e beni assai diversi tra loro, che in via mediata, sulla scorta di un'interpretazione adeguatrice, sono stati utili anche a fornire tutela penale a condotte lesive dell'ambiente

Per esempio l'art. 434 c.p. nella parte in cui punisce "*chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa* ***ovvero un altro disastro*** (...), *se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità*", è stato spesso utilizzato per sanzionare condotte che hanno causato dolosamente disastri ambientali non rientranti nelle fattispecie specifiche rubricate dal Codice penale negli articoli precedenti.

Un tale utilizzo della norma aveva richiesto l'intervento della Corte Costituzionale proprio per verificare la conformità al principio di determinatezza ex articolo 25 Cost. della fattispecie di disastro innominato.

La Corte pertanto, ha trattato la questione espressa, respingendola e ha richiesto attraverso una sentenza di rigetto interpretativa, un elevato coefficiente di pericolosità dell'evento per l'incolumità pubblica, al fine di contribuire alla determinatezza della norma.

Attualmente quindi affinché sia integrata la fattispecie del "disastro ambientale innominato", secondo una ormai consolidata giurisprudenza il danno ambientale:

- S deve essere ampio;

S straordinariamente grave e irreparabile;

S comportare danno e pericolo per la pubblica incolumità.

Il caso poc'anzi prospettato denota le difficoltà riscontrate nel nostro ordinamento di applicare fattispecie penali a protezione di un bene giuridico non del tutto individuato, o comunque non circoscritto abbastanza per permettere un applicazione della disposizione penale senza lasciare eccessivi margini interpretativi al potere giurisdizionale

Nel sistema pre -adozione dei nuovi eco-reati, quindi l'azione di contrasto ad eventi di inquinamento, non così rilevanti da integrare la fattispecie di cui all'articolo 434 c.p. era prevalentemente svolta attraverso le sanzioni civili e amministrative previste dal nostro ordinamento, obbligo di bonifica Dlgs.22/1999 e successivamente dall' art.242 e seg. TUA e dall'art. 18 della Legge 349/1986 sulla responsabilità ambientale e successivamente dalla Parte Sesta del TUA.

Il sistema comunque, soprattutto grazie all'applicazione dell'articolo 51 bis del D.lgs. 22/1997 "*reato di omessa bonifica*", aveva fino all'emanazione del TUA garantito un buon livello di tutela della risorsa ambientale, grazie al combinato disposto delle norme penali e delle norme civili amministrative. Il primo vuoto normativo si è generato con l'adozione del D.lgs. 152/2006 TUA che all'articolo 257 ha modificato il reato di omessa bonifica, prevedendo l'integrazione dello stesso solo con la mancata implementazione del Piano di bonifica come adottato dalla Conferenza dei servizi. Viceversa in precedenza il Decreto Ronchi prevedeva un automatica applicazione della norma penale con la mancata attivazione da parte dell'inquinatore della procedura di bonifica. Il nuovo reato come disciplinato all'articolo 257 del TUA aveva creato quindi un vuoto normativo in tutta la fase precedente all'avvio della procedura di bonifica ma anche a procedura avviata non c'erano più strumenti di tutela fino all'approvazione dell'Analisi di Rischio Sito Specifica.

Ciò detto l'adozione da parte del Parlamento Italiano della Legge 68/2015 " **Disposizioni in materia di delitti ambientali** " è stata quanto mai opportuna,

non solo perchè ha recepito i dettami della Direttiva in precedenza citata, ma perché , come detto, nel nostro ordinamento negli ultimi anni si erano create dei vuoti normativi, che non consentivano più all'autorità giudiziaria e agli organi di controllo pubblico di intervenire efficacemente.

La legge 68/2015 in estrema sintesi ha introdotto nel nostro ordinamento, inserendo un nuovo titolo VI bis nel Codice Penale le seguenti novità:

- S Il reato-delitto di Inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.)
- S Il reato delitto di Disastro ambientale (art. 452-quater c.p.):
- S I reati-delitti di natura colposa contro l'ambiente (452-bis, 452-quater, 452-quinquies c.p.) S Delitti associativi aggravati dall'essere finalizzati alla commissione di reati ambientali S il reato delitto di traffico ed abbandono di materiale altamente radioattivo (452-sexies c.p.): S il nuovo reato delitto di omessa bonifica art. 452 terdecies.

I delitti appena citati, fatta eccezione per il delitto di omessa bonifica sono stati inseriti tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente come disciplinata dal D.lgs.231/2001. L'introduzione di queste nuove fattispecie di reato, a parere di chi scrive, rappresenta una svolta epocale nell'ambito del Diritto penale dell'ambiente, ma proprio per questo avrebbe richiesto una maggiore attenzione da parte del legislatore nel coordinare le nuove norme con il contesto già esistente. Il non averlo fatto, come di seguito si esporrà, potenzialmente potrà esporre i settori industriali, per loro stessa natura particolarmente impattanti sulle risorse ambientali, a procedimenti penali non del tutto giustificati da loro effettivi comportamenti colposi o dolosi. Si desidera, a livello paradigmatico analizzare il reato di inquinamento ambientale, prima di tutto perché sarà sicuramente oggetto di una maggiore applicazione rispetto al reato di Disastro ambientale, e in secondo luogo, perché è utile a dimostrare come sia assolutamente necessario, intervenire nuovamente con un opera di riscrittura per coordinare le nuove fattispecie delittuose con il contesto normativo già esistente.

L'articolo 452-bis. del Codice Penale prevede che "*È punito 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 fauna. Quando l'inquinamento 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.

Il delitto di inquinamento ambientale rappresenta una figura totalmente nuova, ignota al precedente panorama legislativo ambientale.

Si tratta di un reato di evento, a forma libera (cagiona), ove l'evento sopra descritto deve essere ricollegato sul piano eziologico ad una condotta abusiva.

L'inquinamento penalmente rilevante è solo quello causato "*abusivamente*". L'avverbio, specie con riferimento al disastro ambientale, è stato da taluno aspramente avversato, ritenendosi paradossale, a contrario, immaginare un disastro autorizzato; si è inoltre paventato che la clausola sia troppo restrittiva, finendo con il circoscrivere la rilevanza penale alle sole condotte "*clandestine*", con eccezione cioè dei disastri causati nell'ambito di attività autorizzate.

A parere di chi scrive "*abusivamente*" non significa "*clandestinamente*", ma, più ampiamente, vuol dire in violazione di norme di legge statale o regionale (in materia di ambiente, di igiene e sicurezza sul lavoro, di urbanistica, di salute pubblica, ecc.) o in violazione di prescrizioni amministrative. Tale formula venne espressamente richiesta da Legambiente e dal WWF, il 25 giugno 2014, nell'audizione resa alla Segreteria della Commissione Giustizia del Senato, in relazione disegno di legge n. 1345 7, in sostituzione di quella originariamente votata alla Camera, ritenuta troppo restrittiva, "*in violazione*

di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificatamente poste a tutela dell 'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito penale o amministrativo".

Ciò perché, come già rilevato in dottrina, l'ultima formula avrebbe rischiato di escludere dall'ambito di rilevanza penale disastri causati da violazione, ad es., di normative sulla igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Del resto nella prima sentenza emessa dalla Suprema Corte n. 46170/2016 sul reato di cui all'articolo 452 bis c.p. è stato ricordato il consolidato insegnamento della suprema Corte a proposito dell'analogo requisito richiesto per l'integrazione del delitto di cui all'art. 260 D. Lgs 152/06 *("attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti")* che, fin dai primi anni, come ricorda la sentenza, è stato interpretato dalla giurisprudenza assolutamente prevalente nel senso che "*sussiste il carattere abusivo dell'attività organizzata di gestione dei rifiuti - idoneo ad integrare il delitto - qualora essa si svolga continuativamente nell'inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni; il che si verifica non solo allorché tali autorizzazioni manchino del tutto (cosiddetta attività clandestina), ma anche quando esse siano scadute o palesemente illegittime e comunque non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, aventi diversa natura rispetto a quelli autorizzati* "

Ciò detto, arriviamo adesso a trattare il vero aspetto critico della nuova fattispecie penale, l'individuazione dell'elemento oggettivo del reato e del momento in cui la soglia di integrazione dello stesso sarà effettivamente consumata.

Appare utile, anche se non risolutivo, a causa del caso concreto portato all'attenzione dei giudici, richiamare la Sentenza della Suprema Corte n. 46170/2016. La Corte affronta approfonditamente il problema dell'interpretazione da dare a "*quella compromissione o deterioramento significativi e misurabili che la norma richiede*", esaminando tutti i termini che possono contribuire o non contribuire a tale scopo.

E pertanto, da un lato ritiene che per i termini "*compromissione o deterioramento*" non assuma "*decisivo rilievo*" il titolo del delitto

("inquinamento ambientale") nè ritiene di particolare ausilio le definizioni di "*inquinamento*" e di "*danno ambientale*" contenute nel D. Lgs 152/06, precisando opportunamente in proposito che l'utilizzazione del medesimo termine nel citato D. Lgs deve ritenersi "*non rilevante perchè effettuata in un diverso contesto e per finalità diverse*"; tanto più che "*quando lo ha ritenuto necessario, la legge 68/2015 ha espressamente richiamato il d.lgs. 152/2006 o altre disposizioni*". Dall'altro, afferma che i due termini "compromissione" e "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*. Insomma, per la Corte entrambi i termini indicano una condizione di alterazione dell'ambiente che tuttavia non implica, carattere di "*tendenziale irrimediabilità*" ma ricomprende anche una alterazione reversibile; tanto più che "*l'alterazione irreversibile*" integra il più grave reato di disastro ambientale. Per cercare di dare determinatezza alla norma la Corte di Cassazione ha chiesto aiuto ai termini *significativo e misurabile*. Più in particolare, per la Cassazione, "*il termine "significativo" denota senz'altro incisività e rilevanza, mentre "misurabile" può dirsi ciò che è quantitativamente apprezzabile o, comunque, concretamente accertabile*". Aggiungendo opportunamente che, ai fini di questa valutazione, in presenza di "parametri imposti dalla disciplina di settore" (quali i limiti imposti dal D. Lgs. 152/06), il loro eventuale superamento costituisce un "utile riferimento" ma non un "vincolo assoluto", in quanto "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*".

A parere di scrive la Corte di Cassazione, visto il caso analizzato, non ha avuto modo di addentrarsi sufficientemente sul tema dell'elemento oggettivo del reato, ma in verità cosi come scritto dal legislatore, il reato di

inquinamento ambientale non è assolutamente coordinato con la disciplina sulle bonifiche di cui all'art. 242 e seg. del TUA.

L' articolo 242 e seguenti, in estrema sintesi prevedono una procedura amministrativa complessa con due passaggi assolutamente decisivi: 1) la verifica del superamento delle Concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), vale a dire il superamento dei limiti tabellari 2) la determinazione delle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR)attraverso l'analisi di Rischio Sito Specifica, deputata ad individuare il livello di presenza di sostanze inquinanti "sopportabile" nel sito oggetto di analisi. Con il superamento delle CSA automaticamente il sito oggetto di analisi dovrà essere considerato potenzialmente inquinato, solo l'accertato superamento delle CSR renderà il sito ai sensi del TUA giuridicamente inquinato.

Questo vuol dire che, dare rilevanza al superamento dei limiti tabellari per stabilire il momento di in cui è effettivamente integrato il reato di inquinamento ambientale, a parere di chi scrive potrebbe portare all'assurda eventualità che un medesimo fatto non considerato sufficiente a far scattare una sanzione amministrativa, sarebbe invece sufficiente ad integrare una reato-delitto previsto dal Codice Penale. In realtà il legislatore ha utilizzato un linguaggio nato con l'approvazione della Direttiva 35/2004/ Ce sulla responsabilità ambientale, dove i requisiti di misurabilità e significatività erano riferiti ad un danno alla biodiversità europea, quindi a siti protetti rientranti nella Rete Natura 2000. Questi siti sono effettivamente soggetti ad un monitoraggio costante della presenza quantitativa e qualitativa delle specie protette.

A parere di chi scrive sarà molto difficile per la Giurisprudenza, senza correzioni al testo normativo dare interpretazioni che possano rendere determinabile la norma analizzata.

Giugno 2018 - *Nuove frontiere del diritto*

Rivista telematica mensile gratuita di diritto

Codice ISSN 2240-726X

Registrata presso Tribunale di Roma con decreto n. 228 del 9.10.2013