

“Terra mia”: un disegno di legge da rivedere.

di **Enrico Di Fiorino** e **Cosimo Pacciolla**

1. A cinque anni dall'introduzione della legge 68/2015 in materia di ecoreati, il disegno di legge denominato "Terra mia", fortemente voluto dal Ministro dell'Ambiente Sergio Costa, si propone di innovare significativamente l'apparato sanzionatorio applicabile alla materia ambientale, attraverso un intervento che interessa – per quanto qui di interesse – il Testo Unico dell'Ambiente (d. lgs. 152/2006), il Codice Penale, il Codice Antimafia (d. lgs. 159/2011) e il d. lgs. 231/2001, che disciplina la responsabilità da reato degli enti.

Riprendendo le parole del suo promotore, il disegno di legge muoverebbe dalla volontà di *“non di punire e basta, ma di dare innanzitutto la possibilità di rimediare. [...] L'ambiente e lo sviluppo, la tutela del territorio e la produzione, vanno di pari passo”* (Sergio Costa, 28 novembre 2020, Huffington Post Italia). Vedremo che non è così: Terra mia, nei fatti, finisce per punire male, anzi malissimo, ponendo sullo stesso livello gli inquinatori *di professione* e le imprese che colposamente possono avere inquinato *più* degli altri (ossia di tutti coloro che – cittadini o imprenditori – producono emissioni, immissioni o scarichi entro i limiti consentiti). Né il disegno di legge è capace di raggiungere l'ulteriore dichiarato obiettivo, quello di implementare l'opzione rimediale, quale auspicabile alternativa alla soluzione punitiva “classica”, di prevenzione generale.

Ci sembra utile ripercorrere il recente passato della normativa sanzionatoria di settore, per meglio comprendere il presente ed offrire un contributo (auspicabilmente) utile ad orientare le scelte future del legislatore.

È ben noto che il sistema delineato a tutela dell'ambiente dal d. lgs. 152/2006, incentrato su illeciti amministrativi e fattispecie di natura contravvenzionale, non era in grado di rappresentare un deterrente efficace contro i più gravi fenomeni di inquinamento. Ciò aveva portato una giurisprudenza di tipo “legislativo” a ricercare adeguate risposte sanzionatorie nei delitti previsti dal codice penale a tutela dell'incolumità pubblica: un'operazione condivisibile nelle intenzioni, meno nei risultati raggiunti, solo a voler considerare il *vulnus* al principio di certezza del diritto (umiliato da ipotesi di tipicità postuma, caratterizzate dall'applicazione retrospettiva di norme poste a presidio di altri beni) e il ricorso a sanzioni senza dubbio sproporzionate per fatti che, seppur gravi, certamente non ponevano in pericolo l'incolumità pubblica (che solo in una singolare trasmutazione di piani è possibile identificare nella compromissione dell'ambiente).

Un passato, dunque, in cui certamente l'ambiente non era sufficientemente presidiato, e che portava a legittimare – con fortune alterne – incursioni della magistratura per colmare (impropriamente) un manifesto e rumoroso vuoto legislativo.

L'approvazione della legge del 2015, senz'altro necessaria, era stata dunque accolta come l'inizio di una nuova epoca, in grado di fornire effettivi strumenti di prevenzione e dissuasione, e di garantire una tutela efficace dell'ambiente. Fin da subito, è tuttavia apparso manifesto in che cosa la riforma avrebbe fatalmente fallito: una tecnica normativa trasandata, frutto di una legge a lungo attesa, ma elaborata frettolosamente, non poteva che portare alla definizione di fattispecie incriminatrici dai confini incerti ed indefiniti, insanabilmente imprecise e destinate ad una non felice applicazione, ancora una volta con buona pace dei principi di tassatività e determinatezza.

Delineati in estrema sintesi passato e presente degli assi portanti del nostro diritto penale ambientale, è possibile volgere lo sguardo al disegno di legge Terra mia, attraverso cui si pretenderebbe di "*insistere ancora di più, dunque, sull'elemento legato al contrasto della criminalità [...] per distinguere tra chi lavora onestamente nel settore dei rifiuti e i criminali*" (così il Ministro dell'Ambiente nell'aula della Camera dei Deputati, per il *question time* del 7 ottobre 2020).

Vedremo come l'obiettivo perseguito – del tutto legittimo ed anzi condivisibile – di distinguere tra loro trasgressori colposi o in errore e *rational violators*, viene del tutto mancato, risolvendosi il disegno in un intervento che per una prima parte sembra presentare finalità più "ad effetto" che "d'effetto" non diversamente dalle ultime riforme in materia penale, come ad esempio in tema di corruzione (2019) ed evasione fiscale (2020).

L'epilogo di tale approccio sembra, dunque, già scritto. Ma questo lascerebbe solo perplessi e delusi nell'assistere – in un ambito tanto importante perché collettivo, e indissolubilmente legato ad una miglior idea di futuro – all'ennesima occasione persa. Ma siccome non c'è limite al peggio, Terra mia nasconde anche una seconda faccia, che invece spaventa, per il serio rischio che – in forza di una malintesa difesa a spada tratta del bene "ambiente" – si possano lasciare cittadini ed imprese inermi nella terra di nessuno della cultura del sospetto. Questa è, del resto, l'ineludibile conseguenza del pretendere di applicare *beyond any reasonable limits* il sottosistema punitivo delle misure di prevenzione.

Procedendo con ordine, e con la doverosa sintesi che impone un primissimo commento al disegno, ci sembra dunque opportuno – e forse doveroso – evidenziare cosa va, cosa potrebbe andare meglio, e cosa invece non potrà mai andare.

2. In via generale, si può concludere che si tratta di un intervento che muove dall'obiettivo di lanciare segnali alla collettività, senza prestare alcuna attenzione alla coerenza complessiva del proprio operare: il mito della sanzione penale quale panacea di tutti i mali; *nihil novi sub sole* in questa sconsolante deriva populista delle soluzioni sanzionatorie degli ultimi anni. In tal senso devono essere interpretati gli incrementi delle pene edittali di alcune ipotesi incriminatrici, così come il passaggio da reato contravvenzionale a fattispecie delittuosa per alcune condotte (come quella di discarica non autorizzata, di cui all'art. 256, d. lgs. 152/2006). Ed ancora, la condotta di abbandono di rifiuti (art. 255, d. lgs. 152/2006), se pericolosi, passa dall'essere illecito amministrativo all'essere punita a titolo contravvenzionale. Viene inoltre introdotta una nuova ipotesi delittuosa di natura colposa per l'ipotesi di combustione illecita di rifiuti, di cui all'art. 256-*bis*, d. lgs. 152/2006.

È necessario chiedersi se un mero inasprimento sanzionatorio possa davvero rendere più efficace il contrasto alla criminalità ambientale. Sono infatti oramai ben noti i rischi derivanti dalla *over-criminalization*. Il pericolo è quello di uno svilimento della sanzione penale (il cui stigma sociale rischia di non essere più avvertito) e – allo stesso tempo – di una potenziale paralisi dell'attività della magistratura requirente (destinataria di un numero sovradimensionato di notizie di reato). Del resto, è noto il fenomeno per cui punire troppo *in astratto* può equivalere a punire poco *in concreto* (con conseguente pregiudizio dell'effettività della pena). In aggiunta, l'eccessivo impiego della sanzione penale può compromettere l'effetto dissuasivo del sistema nel suo complesso, peraltro a costi complessivamente superiori (è intuitivo, infatti, che un procedimento penale, per l'intrinseca complessità che lo contraddistingue, costa alla collettività molto di più di un analogo procedimento amministrativo, in quanto ha garanzie e tempistiche più articolate).

L'inasprimento delle sanzioni e l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici (per fatti nuovi o fatti precedentemente puniti con la sola sanzione amministrativa) rappresenta un tipico esempio di illusione penalistica (ossia la tendenza ad attribuire alla sanzione criminale effetti quasi magici). Come se punire di più potesse bastare a sconfiggere i gravi fenomeni criminali a danno dell'ambiente.

Tale ipertrofia sanzionatoria, unitamente ad un apparato normativo-burocratico/amministrativo già segnalato come patologico sia in sede internazionale (OCSE, Rapporto sulle *performance* ambientali - Italia, 2013; *Peer Review* dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo - Italia, 2019) che nazionale (Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, 2019), rischia di creare un paradossale brodo di coltura per le attività criminose. Risulta a questo proposito di definitiva chiarezza la sintesi proposta dalla Direzione Investigativa Antimafia, nella relazione del primo

semestre del 2019 al Parlamento: *“Il posizionamento criminale, mafioso e non, in tale settore [gestione dei rifiuti] illecito trova un forte alleato nella oggettiva complessa situazione gestionale del ciclo dei rifiuti. La filiera, eccessivamente dilatata, evidenzia nel suo complesso aspetti di innegabile criticità che inevitabilmente finiscono per agevolare l’infiltrazione criminale”*.

Nella medesima relazione, è pure possibile leggere le maggiori criticità del sistema, legate *“all’insufficienza/inesistenza di strutture adatte al completamento del ciclo di gestione (riciclo e/o smaltimento); alla conseguente entità dei costi di smaltimento; ad asimmetrie nell’impiantistica tra i diversi territori; allo sfruttamento rapace di tutte le opportunità di arricchimento offerte da un sistema nel complesso non efficiente (fatta eccezione per alcune virtuose aree territoriali). Una filiera, quella legale, particolarmente lunga e tortuosa, che costringe il rifiuto ad una forte “mobilità” sul territorio, dal momento della produzione allo smaltimento”*.

Questi sono i maggiori mali cui si dovrebbe porre rimedio. Per tali ragioni, ogni futuro intervento legislativo, che pretenda di affrontare nella sua interezza le problematiche connesse alla tutela dell’ambiente, non potrà prescindere da un’opera di semplificazione oggettiva delle filiere amministrative di gestione ambientale e da un serio tentativo di rivalutazione e responsabilizzazione della posizione della Pubblica Amministrazione, coinvolta in procedimenti che vedono esposte penalmente le imprese ed i loro rappresentanti.

La tutela dell’ambiente, prima che con il diritto penale, deve essere garantita contrastando le inefficienze burocratiche e le inerzie politiche e amministrative, troppo spesso condizionate dal pensiero *Nimby* (*“not in my back yard”*). La criminalità ambientale, in altri termini, è alimentata da un complesso di fattori concorrenti, che andrebbero attentamente analizzati (ed auspicabilmente risolti) a livello politico-legislativo, anche attingendo ai più recenti studi della *green criminology*, e che dovrebbero condurre a valutare riforme integrate ed assistite da programmi di sviluppo ad ampio respiro.

3. Se l’intervento si limitasse a proporre – ancora una volta – lo stanco mito della soluzione penale nella lotta alla criminalità (qui declinata nella sua componente “eco”), ci limiteremmo a parlare dell’ennesima *non riforma*, che – come tale – non tutelerà maggiormente l’ambiente e non consentirà di premiare le realtà virtuose, che credono ed investono nella sostenibilità ambientale.

Ma con Terra mia si va molto oltre, pretendendo di rafforzare la tutela dell’ambiente attraverso una significativa estensione della normativa in materia di misure di prevenzione, di cui al d. lgs. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia). Trattasi di una disciplina presente nell’ordinamento italiano da oltre cinquant’anni, utilizzata in chiave di contrasto delle consorterie criminali di significativa entità, storicamente riconducibili all’ampio spettro del

fenomeno mafioso *lato sensu* inteso. Le misure di prevenzione mirano infatti a contrastare – in chiave repressiva e preventiva – la pericolosità personale o patrimoniale di determinati soggetti, sul presupposto di un'esigenza di immediata sicurezza da parte della collettività.

Per assicurare tali esigenze di prevenzione dello Stato si utilizzano, dunque, indipendentemente dalla commissione di un reato, misure che – pur prive dell'applicazione di una sanzione penale – limitano la libertà della persona attraverso l'imposizione di numerose prescrizioni dirette ad agevolare il controllo e la vigilanza degli organi preposti alla tutela della sicurezza pubblica (misure personali) e che possono privare il soggetto della disponibilità di beni presuntivamente di origine illecita (misure patrimoniali). La citata estensione viene operata dal disegno di legge attraverso un duplice intervento. Da una parte, estendendo l'applicazione dei provvedimenti antimafia a *"coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, [...] che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo"* l'ambiente (c.d. pericolosità generica); dall'altra, prevedendo l'applicazione di misure di prevenzione anche ai soggetti indiziati dei reati di cui agli articoli 452-*bis*, 452-*ter*, 452-*quater*, 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p. (c.d. pericolosità qualificata).

Ogni riflessione deve muovere dalla seguente considerazione: ad oggi, le misure di prevenzione possono già essere applicate in caso di *"Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"*, in forza del rinvio operato dall'art. 4 del Codice Antimafia all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. Sul punto, non sembra cogliere nel segno la Relazione Illustrativa al disegno, in cui si afferma che le modifiche *"rendono le misure di prevenzione utilizzabili nei confronti di soggetti indiziati del delitto in questione [art. 452-*quaterdecies* c.p.], anche se commesso al di fuori di contesti delinquenziali strutturati in forma associativa"*. L'affermazione pare discendere da una lettura non corretta, e sbrigativa, della norma del codice di rito, dal momento che il riferimento all'art. 416 c.p. non investe l'ipotesi del delitto ambientale.

Vale la pena osservare che la già intervenuta estensione delle misure di prevenzione al reato di *"Attività organizzata"* sembra non considerare come il delitto si sia – con tempo – sempre di più svincolato dall'originaria matrice ecomafiosa, andando a colpire contesti anche del tutto estranei alla criminalità organizzata e persino realtà imprenditoriali regolarmente autorizzate all'esercizio dell'attività ambientale, che abbiano tuttavia posto in essere condotte sostanzialmente difformi dal provvedimento autorizzativo.

In aggiunta, il contrasto alle ecomafie può già essere portato avanti – anche attraverso il sistema di prevenzione – in caso di commissione di illeciti ambientali da parte di associazioni di tipo mafioso: i provvedimenti di prevenzione possono infatti già essere applicati ai soggetti indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416-*bis* c.p.

Considerate le due previsioni appena citate, che possono dunque efficacemente colpire i fenomeni organizzati o associativi, non può essere condivisa l'estensione dell'applicazione delle misure di prevenzione agli altri reati di cui al Titolo VI-*bis* del codice penale. Del resto, anche l'estensione – in chiave preventiva – rispetto ai reati contro la Pubblica Amministrazione, era stata operata attraverso il necessario riferimento al delitto di natura associativa, in mancanza del quale corrotti e corruttori non potrebbero essere destinatari delle misure di cui al d. lgs. 159/2011.

Il rischio che si palesa è quello di dare ingresso a "fattispecie indiziarie di sospetto inquinamento", in grado di svolgere una funzione di supplenza rispetto ad una repressione penale ordinaria "spuntata", per mancanza di riscontri probatori: da qui la facile obiezione – che a noi sembra ineludibile – di voler ricorrere all'espedito delle pene del sospetto, laddove non vi sarebbero gli elementi per percorrere la via maestra del giudizio per l'accertamento del fatto di reato.

Mentre l'originale sistema di prevenzione si fonda su una presunzione di pericolosità, comprovata da un presupposto di carattere storico, criminologico ed empirico, secondo cui le consorterie accumulano patrimoni grazie ad attività illecite ripetute e protratte nel tempo, appare oltremodo umiliante la prospettiva dell'imprenditore parificato al mafioso. Senza voler considerare che l'attività economica si fonda sulla reputazione e l'affidabilità dell'impresa, sicché l'esiziale danno d'immagine nascente dall'essere sottoposti a procedimento di prevenzione è in grado di danneggiare irreversibilmente le sorti della società, indipendentemente dall'esito del procedimento.

Questa indebita estensione determinerebbe, a livello generale, una perdita di messa a fuoco, con il potenziale rischio di confondere le nozioni di impresa criminale e di impresa lecita solo «*occasionalmente delinquente*»; nonché, in concreto, il rischio di un'applicazione troppo ampia delle misure di prevenzione, rischio che rappresenterebbe una spada di Damocle che incomberebbe sull'attività economica, certamente lecita, di soggetti pure indiziati della commissione di determinati reati ambientali.

A noi pare un'estensione oltre ogni logica, oltre ogni limite, oltre ogni equilibrio. Senza alcuna visione: l'applicazione di una pena anticipata, senza prove e a procedimento semplificato, è la negazione della certezza del diritto. Afferma il Ministro: "*è una legge che spaventa le aziende? Spaventerà quelle criminali, quelle che continuano a delinquere. Le altre, che sono la stragrande maggioranza, festeggeranno. Perché finalmente lo Stato è dalla loro parte e vuole aiutarle anche con meccanismi premiali*" (Sergio Costa, 28 novembre 2020, Huffington Post Italia).

Per comprendere se le imprese debbano essere spaventate, appare sufficiente compiere una breve (anzi, sommaria) carrellata dei presupposti necessari per applicare una misura di prevenzione ad un soggetto *dedito* alla

commissione di reati contro l'ambiente, oppure *indiziato* per un reato quale – a titolo di esempio – il disastro ambientale.

Dedito alla commissione di reati che offendono l'ambiente?

Certamente il riferimento agli "*elementi di fatto*" non è lontanamente sufficiente a rendere la norma rispettosa del principio di legalità. Sicuramente non si potrà pretendere che tali presupposti si sostanzino in elementi idonei a fondare una condanna penale; dall'altra parte, alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale (sentenza n. 177/1980), questi non potranno tuttavia consistere in meri "sospetti". Le imprese si troverebbero, dunque, sospese in questa zona grigia a metà tra la prova e il sospetto, con il concreto rischio che nell'applicazione della misura possa avere un peso rilevante l'avvenuta contestazione anche di fattispecie contravvenzionali (che pure sono idonee a fungere da valido presupposto), a cui il sistema sanzionatorio in materia ambientale fa ampio ricorso.

Indiziato?

Nonostante la giurisprudenza abbia tentato di evitare violazioni del principio di legalità, richiedendo lo "*scrupoloso ed autonomo accertamento*" (Cass., 12 gennaio 1985) di "*elementi di fatto di carattere obiettivo*" (Cass., 6 marzo 1985), il riferimento agli "*indiziati*" – senza alcuna ulteriore aggettivazione – induce a ritenere utilizzabili indizi di ogni grado, che non sembrerebbero nemmeno dover essere contraddistinti necessariamente da gravità, precisione e concordanza. Ed infatti, la giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente escluso che gli indizi di prevenzione debbano possedere i requisiti ex art. 192 c.p.p., imposti dal sistema processual-penale solo in caso di dibattimento. Addirittura, tali indizi nemmeno dovrebbero atteggiarsi in termini di gravità, come richiesto dall'art. 273 c.p.p. per l'applicazione delle misure cautelari.

Nel caso di un reato quale il disastro ambientale, iniquità e paradossi si moltiplicano: a fronte di un reato che, sotto il profilo dell'accertamento dell'offesa, appare assolutamente inadeguato a reggere il confronto con le regole processuali e la prova dibattimentale, appare evidente come la formulazione simbolica ed allusiva di cui all'art. 452-*quater* c.p. sia invece particolarmente funzionale all'accertamento di un *fumus*. Né può in alcun modo rassicurare il mancato richiamo – tra i reati presupposto – all'ipotesi colposa, considerata la progressiva e travolgente estensione della categoria del dolo eventuale nella materia.

Da qui il mostro giuridico e processuale che si pretende di elevare a virtuoso strumento a presidio dell'ambiente, e che, invece, pare l'ennesima facile scorciatoia repressiva, utile a mascherare l'ineffettività e l'incertezza dell'attuale sistema sanzionatorio: così svanisce – in una sua oramai perenne relativizzazione – la presunzione di innocenza, mentre intravediamo la possibilità che l'estensione entri in conflitto con la giurisprudenza della Corte

Europea, che ha tollerato il sistema nazionale di prevenzione solo con riferimento ai reati di criminalità organizzata.

La scelta preventiva qui perseguita appare, dunque, espressione di decisioni connotate da una carica fortemente giacobina, che non tengono in sufficiente considerazione il fatto che i fenomeni di lesione all'ambiente si prestano ad includere nel proprio spettro applicativo condotte estremamente variegata, sia rispetto alla tipologia degli autori del reato, sia con riguardo alla gravità dei fatti.

Noi ci domandiamo – e domandiamo al Ministro – se le ragioni tradizionalmente evocate per legittimare il ricorso ad un sistema di natura preventiva non ordinario (ed, anzi, *extra ordinem*) per colpire la criminalità mafiosa (tra cui la capacità di riciclaggio e di occultamento dei patrimoni, da cui può nascere una peculiare difficoltà probatoria, e la capacità di infiltrazione nell'economia lecita e nella pubblica amministrazione, da cui deriva l'illimitata *vis expansiva* dei fenomeni malavitosi) possano giustificare un analogo intervento anche in riferimento a categorie di criminalità comune, originatasi in contesti pienamente leciti.

L'ambito di applicazione delle misure di prevenzione è andato ampliandosi progressivamente nel tempo, tanto da rendere il *nomen* Codice Antimafia, con cui solitamente si fa riferimento al d.lgs. 159/2011, evidentemente anacronistico e *misleading*. Più volte è stata rilevata l'inopportunità di assimilare categorie espressione di ben diversi tipi di criminalità: l'esistenza di una zona franca oltre i limiti del diritto penale liberale pareva essere legittimata solo dalla prospettiva dell'eccezionalità del momento e del nemico, a fronte del quale garanzie e forme potevano cedere il passo a criteri di efficacia ed efficienza.

In definitiva: a fronte della possibilità, già esistente, di ricorrere alle misure di prevenzione in casi di criminalità organizzata, è ragionevole – in nome di una malintesa ed esasperata tutela dell'ambiente – l'estensione prevista dal disegno di legge in un'ottica di proporzione tra arma impiegata (figlia della cultura del sospetto) e fenomeno da contrastare (di matrice non organizzata, e in ipotesi solo occasionalmente illecito), tra esiziale intrusione nella sfera privata di un soggetto economico e tutela di un bene collettivo?

È legittimo tutto questo *trade-off* tra presunta efficienza e dimenticate garanzie in uno Stato di diritto? Sarà un giusto processo quello celebrato all'indiziato?

Un pericolo immenso per le imprese, un'inopportuna esposizione per la magistratura, che sarà paradossalmente chiamata a giustificare, alla – sempre più vasta – categoria degli *stakeholders* penali, il mancato ricorso agli strumenti di nuovo conio. Una grave sconfitta per il diritto ed il processo penale, dove – riprendendo una metafora di indubbia efficacia – la caccia deve sempre valere di più della preda.

4. Se questo non bastasse, con Terra mia vengono ampliati i casi di confisca per "sproporzione" di cui all'art. 240-*bis* c.p., la quale colpisce i beni di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, per un valore sproporzionato al proprio reddito (dichiarato ai fini delle imposte sul reddito) o alla propria attività economica.

A differenza della confisca allargata irrogabile come misura di prevenzione patrimoniale (di cui si è detto sopra), la confisca "in casi particolari" ex art. 240-*bis* c.p. è un provvedimento ablatorio *post delictum* necessariamente fondato su una sentenza di condanna (o di applicazione della pena su richiesta delle parti) per uno dei reati individuati con elencazione tassativa dal legislatore; mentre la confisca quale misura di prevenzione opera ovviamente *praeter delictum*, essendo incentrata su figure "generiche" o "qualificate" di pericolosità.

La misura, già espressamente prevista per il reato di disastro, sarebbe ora estesa anche ai delitti di cui agli artt. 452-*bis*, 452-*ter*, 452-*sexies* e 452-*quaterdecies* c.p. (pure qui, l'applicazione all'ipotesi di "Attività organizzate" era già implicitamente garantita dal richiamo all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.). Si tratta evidentemente di una misura estremamente invasiva: in tale forma di confisca – che pure trova la sua origine nella lotta alla criminalità organizzata – viene meno il nesso di pertinenzialità tra beni sequestrati e reato e viene aggredita l'intera ricchezza non giustificata, ritenuta frutto dell'accumulazione illecita. Ciò può significare, inoltre, che per anni, per tutta la durata del procedimento, beni che non sono in relazione diretta col delitto per cui si procede, potranno essere sottratti alla libera disponibilità delle imprese. Si consideri infatti che, secondo quanto previsto dagli artt. 104-*bis* e 183-*ter* delle disp. att. c.p.p., all'autorità giudiziaria sarà consentito altresì procedere al sequestro preventivo dei beni confiscabili e dunque anticipare gli effetti della misura già al momento della fase investigativa.

Anche sotto tale profilo, la soluzione avanzata nel disegno di legge non può che destare preoccupazione. Certamente non può bastare ad escludere il rischio di abuso il fatto che la confisca c.d. allargata consegua alla condanna per un reato, accertato – al di là di ogni ragionevole dubbio – all'interno di un processo assistito dalle garanzie proprie della materia penale: l'accertamento di quel reato rappresenta infatti solo il "fatto noto" da cui desumere – con meccanismo presuntivo – che altri reati siano stati commessi e abbiano portato all'arricchimento patrimoniale del soggetto. Si tratterà, ovviamente, di una presunzione relativa, essendo consentito al condannato di fornire la prova contraria della provenienza lecita dei beni. Ma, al tempo stesso, non può evidenziarsi con preoccupazione che si tratterebbe di presunzione che legittima un'ablazione svincolata da qualsivoglia requisito di pertinenzialità – o correlazione causale – tra bene confiscato e reato accertato.

Del resto, è la stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 33/2018) a censurare duramente la pratica legislativa di aggiungere sempre nuove figure delittuose al novero dei reati presupposto della confisca allargata, secondo una linea di politica criminale assai poco coerente con la *ratio* originaria della norma: *"sebbene l'obiettivo della confisca "allargata" fosse stato esplicitamente individuato nel contrasto all'accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata, e mafiosa in specie, e alla loro infiltrazione massiccia nel circuito economico, la scelta dei "reati matrice" è risultata fin dal principio non rigorosamente sintonica rispetto a tale dichiarazione d'intenti".* E successivamente – si aggiunge – *"il catalogo dei reati presupposto è stato arricchito, in modo progressivo ed "alluvionale", da una serie di interventi novellistici. Tale processo di implementazione – proseguito, senza soluzione di continuità anche dopo l'odierna ordinanza di rimessione – si è ispirato, in più d'un caso, a logiche chiaramente estranee a quella primigenia dell'istituto".*

Né appare sufficiente a ridimensionare la gravità della questione il fatto che la giurisprudenza abbia elaborato un parametro "aggiuntivo" di riscontro della sproporzione, con la finalità espressa di circoscrivere la presunzione di illegittima acquisizione dei beni entro un perimetro massimo di *"ragionevolezza temporale"*, così da escluderne i beni *ictu oculi* estranei al reato perché acquistati in un periodo di tempo eccessivamente antecedente alla sua commissione. Tale criterio ermeneutico può rappresentare sicuramente uno strumento prezioso a disposizione dell'interprete per limitare il raggio di prensione, altrimenti potenzialmente illimitato, della confisca allargata, evitando, da un lato, che essa si estenda all'intero patrimonio del condannato (così da legittimare forme particolarmente pervasive di monitoraggio patrimoniale) e, dall'altro, che la presunzione (asseritamente) relativa di illegittima provenienza dei beni, si risolva in sede applicativa in una presunzione non superabile e quindi, *de facto*, "assoluta". Tuttavia, è del resto evidente come pure le decisioni più coraggiose ed illuminate della giurisprudenza non possano avere alcun valore fideiussorio per il futuro.

Ferme restando le critiche di metodo, si evidenzia in ogni caso l'assoluta necessità di una previsione che limiti l'applicazione della confisca ai soli fatti commessi dopo l'entrata in vigore della riforma.

Si tratta di una specificazione necessaria, dal momento che la confisca di valore è qualificata dalla giurisprudenza di legittimità come misura di sicurezza atipica, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 200 c.p., essa non sarebbe sottoposta al principio di irretroattività proprio della sanzione penale, di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione.

Dunque, in assenza di specificazione (quale quella inserita, da ultimo e all'ultimo, in occasione del decreto legge 124/2019, di riforma del diritto penale tributario), la misura potrebbe essere applicata anche in relazione a

reati ambientali commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella legislativa, con effetti nefasti ancor più dirimpenti.

5. Il Ministro Costa ha dichiarato che *"l'azienda che dovesse "inciampare" in un'azione inquinante, in un comportamento illecito che causasse un danno ambientale, avrebbe una serie di strumenti a disposizione per ravvedersi e riparare a quanto fatto. La sospensione del procedimento penale, la decurtazione della sanzione amministrativa fino alla bonifica, e l'esenzione finale. Questo dimostra che la volontà del governo è quella non di punire e basta, ma di dare innanzitutto la possibilità di rimediare"* (Sergio Costa, 28 novembre 2020, Huffington Post Italia).

Se questo fosse stato davvero l'obiettivo di Terra mia, si deve allora concludere nel senso dell'occasione persa: le innovazioni sul versante della logica premiale appaiono invero modeste, se non addirittura insignificanti, se comparate ad altrettanti interventi addirittura in contraddizione con il predetto apparente scopo. Basti riferirsi, a questo proposito, all'incomprensibile inasprimento sanzionatorio previsto per i delitti colposi di cui art. 452-*quinquies* c.p.

Ciò, forse per mancanza di coraggio, o forse per rimanere ossequiosamente fedeli alla logica punitiva, esibita quale preteso unico rimedio – politicamente e mediaticamente di agevole riscontro – ai mali che affliggono l'ambiente.

Il disegno di legge apporta un marginale ampliamento dei casi in cui è applicabile il meccanismo dell'estinzione delle contravvenzioni attraverso la procedura di regolarizzazione, meccanismo introdotto dalla legge 68/2015 e modellato sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro (di cui al d. lgs. 758/1994).

La procedura di regolarizzazione è un sistema apprezzabile, per la centralità assegnata alla funzione ripristinatoria (in un'ottica pragmatica ed utilitaristica) e in quanto consente di ridurre il carico processuale gravante sulla magistratura penale. Non deve certamente essere confusa con una forma di depenalizzazione, dal momento che – in caso di inadempimento – si prevede il ritorno sul binario penale e che – in ogni caso – l'intero *iter* si svolge sotto il controllo del Pubblico Ministero.

In particolare, la modifica proposta dal disegno di legge determina l'ampliamento attraverso l'estensione della procedura anche alle contravvenzioni previste da altri tre testi normativi (che così affiancherebbero il Testo Unico), e per il tramite dell'eliminazione del limite – fino ad oggi previsto – del *"non [aver] cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette"*.

In rispondenza alle intenzioni del Ministro, due potrebbero essere le ulteriori aperture.

Uno: analogamente a quanto previsto nel settore della sicurezza, ove la procedura delle prescrizioni è applicabile a tutte le *"leggi in materia di lavoro"*

e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro", anche in questo caso – apparendo ingiustificata la disparità di trattamento tra contravvenzioni contenute nelle normative menzionate dal disegno e tutte le altre – sarebbe auspicabile l'estensione della procedura a tutte le ipotesi contravvenzionali in materia ambientale.

Due: sarebbe necessario chiarire – per eliminare la grande confusione sorta a livello applicativo (si vedano – sul punto – anche i protocolli elaborati da alcune Procure della Repubblica) – che il sistema è applicabile anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta (talvolta escluse sulla base di un non pertinente parallelismo con l'istituto dell'oblazione). Allo stesso modo, dovrebbe garantirsi l'applicazione della procedura anche alle fattispecie punite con la sola pena dell'arresto, tendenzialmente meno gravi di quelle punite con pena congiunta.

Del resto, a garanzia – in ogni caso – dell'effettiva tutela del bene ambientale, il disegno di legge già prevede, all'art. 318-ter, comma 3, d. lgs. 152/2006, la possibilità per l'organo accertatore di imporre specifiche misure atte a *"rimuovere il danno"*.

Di un, seppur limitatissimo, valore aggiunto appare la previsione per cui la procedura delle prescrizioni viene estesa anche alla persona giuridica, nei casi di responsabilità da reato dell'ente ai sensi del d. lgs. 231/2001. Del resto, la non applicabilità della procedura anche agli enti collettivi comporta oggi distorsioni applicative, dal momento che la persona giuridica – spesso nelle condizioni (di fatto e sotto il profilo del potere di spesa) di ottemperare alle prescrizioni – non avrebbe alcun interesse ad attivarsi. Da rivedere, tuttavia, il sistema di calcolo della somma da corrispondere da parte dell'ente, all'esito della regolarizzazione: nel disegno di legge, questa viene indicata nel *"quarto del massimo della sanzione pecuniaria prevista per l'illecito amministrativo dipendente dalla contravvenzione commessa"*, dimenticando tuttavia che la sanzione pecuniaria a carico dell'ente viene commisurata con il sistema "per quote".

Le aperture garantite da Terra mia non bastano: la prospettiva cooperativa e rimediale deve essere maggiormente valorizzata, come avviene nei paesi di *common law* sotto la spinta della *Environment Agency* anglosassone e della *Environment Protection Agency* statunitense, le quali privilegiano strumenti volti a favorire la riparazione del danno ambientale. Con ciò determinando sia un immediato vantaggio per la collettività, sia un risparmio di risorse finanziarie, che potranno essere meglio impiegate in attività di monitoraggio preventivo e di contrasto.

Sotto questo profilo, apparirebbe necessaria l'introduzione di una causa di non punibilità in presenza del ripristino, per le ipotesi delittuose di natura colposa, rispetto alle quali i tradizionali strumenti di *enforcement* di tipo repressivo non hanno alcun effetto deterrente. Lasciando così maggiori

risorse a favore del controllo e della repressione nei confronti dei *rational violators*.

In tale direzione già si muoveva lo schema di disegno di legge-delega dell'8 febbraio 2017, recante "*Modifiche alla legge 22 maggio 2015 n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente*", per il quale l'autore del reato di inquinamento (sia in forma colposa, che dolosa) non sarebbe punibile se – prima dell'apertura del dibattimento – avesse provveduto alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

L'opzione rimediale, da cui deriverebbe l'introduzione di una causa di non punibilità connessa al ripristino dello stato dei luoghi, determinerebbe immediati effetti di deflazione processuale e di necessaria semplificazione (venendo meno la necessità di distinguere i casi di contravvenzione, per cui si può accedere alla procedura di regolarizzazione, dai casi di pericolo di inquinamento ambientale *ex art. 452-quinquies*, comma 2, c.p., per cui le condotte riparatorie rappresentano solo una circostanza attenuante). Come per la disciplina della regolarizzazione, si potrà valutare di inserire il pagamento di una sanzione di denaro, così da tutelare – sul piano della competizione economica – gli operatori conformi *ab initio* alla normativa, evitando che questi possano subire la concorrenza da parte di chi potrebbe applicare prezzi più convenienti, essendosi adeguato alla normativa solo *post factum*.

Si ritiene, tuttavia, che la riforma possa essere completa solo se accompagnata da analogha estensione anche nei confronti dell'ente. Senza avere la pretesa di veder introdotti modelli di giustizia riparativa alternativi al processo (che pure tanta fortuna stanno avendo nell'esperienza nordamericana), sembra invece più alla portata del nostro ordinamento un meccanismo premiale, da cui possa derivare la non punibilità per l'ente, per la sola materia ambientale.

Come noto, tra i principali vantaggi connessi alle condotte riparatorie vi è l'esclusione della confisca, prevista per le persone fisiche *ex art. 452-undecies* c.p. In caso di condotte riparatorie, deve quindi essere chiarito che anche l'ente potrà beneficiare dell'esclusione. Del resto, l'art. 19 d. lgs. 231/2001 già prevede che "*la parte che può essere restituita al danneggiato*" non sia confiscabile. Tale previsione potrebbe dunque già essere riferita – in un'ottica di *favor reparandi* – alle risorse destinate dall'ente per le condotte riparatorie, a favore della collettività. Laddove il profitto derivante dal reato fosse superiore al costo sostenuto per l'attività di ripristino, l'apparente contrasto tra l'art. 452-undecies c.p. (che prevede *tout court* l'esclusione della confisca) e l'art. 19 d. lgs. 231/2001, che esclude dalla confisca solo quanto impiegato nella condotta riparatoria, potrà essere risolto a favore di quest'ultima norma, specificatamente dedicata alla disciplina della responsabilità dell'ente.

In conclusione, è quindi necessario ampliare le possibilità dell'opzione rimediabile, quale auspicabile alternativa alla soluzione punitiva: l'interesse al ripristino deve diventare prevalente rispetto all'obiettivo "classico", anche di prevenzione generale, proprio della persecuzione del reato. Chi inquina paga e chi disinquina deve essere premiato.

Tale approccio innovativo, implementato anche in altri ordinamenti, non appare tuttavia in linea con la finalità più simbolica (che tecnico-giuridica) del disegno di legge, che sembra nei fatti rispondere all'idea che punendo di più (almeno a livello teorico) il sistema funzionerà meglio in concreto. Del resto, se l'obiettivo maggiormente enfatizzato dalla riforma è quello di voler lanciare un segnale di maggiore rigore, è evidente che prospettive troppo accentuate di esclusione della responsabilità penale (cui pure il Ministro dichiara di voler dare cittadinanza) sembrerebbero muoversi in direzione assolutamente contraria, ingenerando una possibile sensazione collettiva di incoerenza del microsistema punitivo: un assetto (in astratto) dichiaratamente retributivo, ma pronto in concreto a bypassare ogni profilo di responsabilità penale nell'ipotesi in cui le conseguenze della condotta criminale siano eliminate.

6. Di minor rilevanza gli interventi sul titolo del Codice penale, dedicato ai delitti ambientali.

Certamente apprezzabile l'eliminazione della clausola di riserva "*fuori dai casi previsti dall'art. 434 c.p.*", con cui si apre la fattispecie incriminatrice del disastro ambientale *ex art. 452-quater c.p.*

Come noto, con tale clausola il legislatore ha inteso evitare possibili effetti di discontinuità normativa, salvaguardando così i processi per disastro innominato ancora in corso, anche laddove non rientranti nella descrizione del fatto tipico dell'art. 452-*quater* c.p. La clausola dunque non svolgerebbe (nemmeno in teoria) la sua funzione propria, ossia quella di regolare il caso in cui un medesimo fatto possa astrattamente ricadere in entrambe le fattispecie. Sul punto, la Relazione Illustrativa precisa che la modifica, nel senso della soppressione dell'"*equivoco inciso*", è dovuta al fatto che lo stesso fosse "*certamente superfluo quanto addirittura foriero di incertezze ermeneutiche ed applicative*".

Con l'eliminazione della clausola si auspica che il c.d. disastro innominato (di cui all'art. 434 c.p.) possa finalmente tornare ad essere applicato ai soli casi indicati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 327/2008, per la quale vi è "altro" disastro solo in caso di accadimento di dimensioni straordinarie atto a produrre "*effetti dannosi gravi, complessi ed estesi*", "*idoneo a causare un pericolo per la vita delle persone o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone*": l'unica esegesi compatibile con una lettura costituzionalmente orientata e con il fondamentale canone di determinatezza.