

**Workshop SIAS «Siderurgia & Seveso: quando e perché»**

**Gussago (BS), 16 novembre 2017**

# **Vecchi e nuovi rischi sanzionatori in caso di violazione della Normativa Seveso**

**avv. Andrea Martelli**

CHILOSI MARTELLI – STUDIO LEGALE ASSOCIATO

MILANO | ROMA | VERONA | BOLOGNA

Via Enrico Besana, 9 | 20122 Milano

T +39 02 65560496 | F +39 02 62912004 | E-mail [andrea.martelli@chilosimartelli.com](mailto:andrea.martelli@chilosimartelli.com)



- ❖ **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**
- ❖ **Sanzioni: le fattispecie penali**
- ❖ **Normativa «Seveso» e responsabilità «231» degli enti**
- ❖ **Possibili prospettive sanzionatorie: tra «incolumità pubblica» e «delitti contro l'ambiente»**



# **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**



# Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione

## L'incidente di Seveso



Il **10 luglio 1976**, l'esplosione all'interno di un reattore chimico dell'ICMESA di Meda provocò il rilascio di una nube di diossina che investì una vasta area dei Comuni limitrofi della Brianza, interessando in particolare la cittadina di Seveso.



## Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione

L'incidente ebbe ripercussioni sui lavoratori e sugli abitanti della zona esposti alla nube di diossina.



L'incidente di Seveso indusse i Paesi allora aderenti alla Comunità Europea a dotarsi di una politica e una normativa comune, diretta a prevenire gli **incidenti considerati «rilevanti»**.



# Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione

24 giugno 1982

**Direttiva 82/501/CE**

**c.d. Direttiva Seveso**

sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali che detengono sostanze pericolose

**«incidente rilevante»:**

*«un avvenimento quale un'emissione, un incendio o un'esplosione di rilievo, connesso ad uno sviluppo incontrollato **di un'attività industriale**, che dia luogo ad un pericolo grave immediato o differito, per l'uomo, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e/o per l'ambiente che comporti l'uso di una o più sostanze pericolose»*



## **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**

La Direttiva Seveso è stata attuata nell'ordinamento italiano  
con

### **d.P.R. 175/1988**

ha associato il pericolo di incidente rilevante **all'attività** di stabilimenti industriali che detengono sostanze pericolose (infiammabili, esplosive, comburenti, tossiche per l'uomo o per l'ambiente) oltre determinate soglie quantitative e introdotto controlli del rischio attraverso l'esame, da parte dell'autorità pubblica, del rapporto di sicurezza che tali stabilimenti (di fascia alta) devono redigere e aggiornare periodicamente.

La disciplina è incentrata su:

- figura del «fabbricante»;
- obbligo di notifica al Ministro dell'Ambiente e al Ministro della Sanità;
- trasmissione di un rapporto di sicurezza;
- redazione di un piano di emergenza.



# Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione

9 dicembre 1996

**Direttiva 96/82/CE**

**c.d. Direttiva Seveso II**

integra e modifica la Direttiva Seveso I, ampliandone il campo di applicazione, mediante l'introduzione delle definizioni di «**stabilimento**» e di «**impianto**», funzionali all'individuazione di quelle realtà produttive in cui sono presenti o in cui potrebbero generarsi in caso di incidente rilevante **sostanze pericolose** in quantità uguali o superiori a quelle previste negli Allegati.





## **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**

La Direttiva Seveso II è stata attuata nell'ordinamento italiano

con

**d.lgs. 334/1999**

abroga il d.P.R. 175/1988 (ad eccezione dell'art. 20 in materia di ispezioni).

La disciplina è incentrata sulle nozioni di:

- «stabilimento» e «impianto»;
- «sostanze pericolose»;
- «gestore»;
- «incidente rilevante»;
- «pericolo» e «rischio».



# Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione

Due regimi:

**A) stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiore all'Allegato I**

Il gestore deve adottare tutte le *misure necessarie per prevenire gli eventi dannosi e limitarne le conseguenze per le persone e l'ambiente*, attraverso l'adozione di una politica di sicurezza che comporta:

- la **notifica** della propria posizione alle Autorità competenti;
- la redazione di un **rapporto di sicurezza**, contenente l'analisi dei rischi di incidente rilevante;
- l'adozione di un **sistema di gestione della sicurezza per la prevenzione degli incidenti rilevanti**;
- la predisposizione di un **piano di emergenza interna**;
- la **comunicazione** alle Autorità in caso di incidente rilevante;
- obblighi ulteriori in caso di c.d. **effetto domino**.

**B) stabilimenti (Allegato A) in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori all'Allegato I**

Il gestore deve integrare il DVR, adottare appropriate misure di sicurezza; informazione, formazione, addestramento, equipaggiamento



# **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**

16 dicembre 2003

**Direttiva 2003/105/CEE**

**c.d. Direttiva «Seveso II-*bis*»**

modifica la Direttiva Seveso II

La Direttiva «Seveso II-*bis*» è stata attuata nell'ordinamento italiano con

**d.lgs. 238/2005**

che modifica il d.lgs. 334/1999



# **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**

4 luglio 2012

**Direttiva 2012/18/UE**

**c.d. Direttiva Seveso III**

sostituisce integralmente, a partire dal **1° giugno 2015**, le direttive 96/82/CE (Seveso II) e 2003/105/CE (Seveso II-bis)



## **Il quadro normativo: cenni storici ed evoluzione**

La Direttiva Seveso III è stata attuata nell'ordinamento italiano con  
**d.lgs. 105/2015**  
**in vigore dal 29 luglio 2015**

aggiorna la normativa precedente (d.lgs. 334/1999, come modificato dal d.lgs. n 238/2005), confermandone sostanzialmente l'impianto e, per quanto riguarda l'assetto delle competenze, l'assegnazione al Ministero dell'Interno delle funzioni istruttorie e di controllo sugli stabilimenti di soglia superiore e alle Regioni delle funzioni di controllo sugli stabilimenti di soglia inferiore.

Aggiorna l'elenco delle sostanze pericolose e delle relative soglie di assoggettabilità, in conformità alla nuova direttiva.

Aggiorna e completa tutte le norme di carattere tecnico necessarie per la sua applicazione (Allegati A – M)



# **Sanzioni: le fattispecie penali**



## Sanzioni: Le fattispecie penali

La Direttiva 2012/18/UE prevede esplicitamente (art. 28) la necessità che gli Stati membri adottino sanzioni «**effettive, proporzionate e dissuasive**», riprendendo quasi letteralmente quanto prevede la **Direttiva 2008/99/CE** sulla tutela penale dell'ambiente, la quale prevede l'applicazione di sanzioni – penali – maggiormente dissuasive per le attività che danneggiano l'ambiente; all'**art. 3 lett. d)** cita testualmente «*l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni particolari*» e nell'**allegato A** la Direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

L'apparato sanzionatorio è attualmente previsto dall'**art. 28 d.lgs. 105/2015**, che «conferma» le fattispecie penali e amministrative del previgente art. 27 d.lgs. 334/1999



# Sanzioni: le fattispecie penali

reati «propri» del gestore

comma 1:

- **omessa notifica** (art. 13, comma 1) nei confronti della CTR, della Regione, del MATTM, della Prefettura, del Comune e del Comando provinciale dei VV.FF;
- **omessa presentazione del rapporto di sicurezza** (art. 15);
- **omessa redazione del documento sulla politica di prevenzione degli incidenti rilevanti** (art. 14);

entro i termini previsti:

- art. 13, comma 1 lett. *a)* e *b)*
- art. 15, comma 6 lett. *a)*, *b)*, *c)* e *d)*
- art. 14, comma 2 lett. *a)* e *b)*





## **Sanzioni: le fattispecie penali**

reati «propri» del gestore

comma 2:

- **omessa presentazione delle informazioni** (art. 13, comma 4);

Articolo 13, comma 4:

*«Il gestore, unitamente alla notifica di cui al comma 1, invia ai medesimi destinatari le **ulteriori informazioni** indicate nelle sezioni informative del modulo di cui all'allegato 5»*

**«Modulo di notifica e di informazione sui rischi di incidente rilevante per i cittadini ed i lavoratori»**



# Sanzioni: le fattispecie penali

reati «propri» del gestore

comma 3:

- **inosservanza delle prescrizioni del rapporto di sicurezza;**
- **inosservanza delle misure integrative prescritte dall'autorità competente;**
- **mancato adempimento, in caso di incidente rilevante, degli obblighi** (art. 25, comma 1) di adozione delle misure del piano di emergenza interna, di informazione alle autorità e di aggiornamento delle informazioni fornite;

**Clausola di sussidiarietà** > «Salvo che il fatto costituisca più grave reato...»



## **Sanzioni: le fattispecie penali**

reati «propri» del gestore

comma 4:

- **Mancata attuazione del sistema di gestione della sicurezza** (art. 14, comma 5) nei termini di cui al comma 6

**Clausola di sussidiarietà** > *«Salvo che il fatto costituisca più grave reato...»*



# Sanzioni: le fattispecie penali

reati «propri» del gestore

comma 5:

- **Mancato aggiornamento del rapporto di sicurezza o del documento sulla politica di prevenzione degli incidenti rilevanti nei casi di cui all'art. 18.**

Art. 18:

*«In caso di **modifiche** di un impianto, di uno stabilimento, di un deposito, di un processo o della natura o della forma fisica o dei quantitativi di sostanze pericolose che potrebbero costituire aggravio del preesistente livello di rischio di incidenti rilevanti o potrebbero comportare la riclassificazione di uno stabilimento di soglia inferiore in uno stabilimento di soglia superiore o viceversa...»*



## **Sanzioni: le fattispecie penali**

comma 7:

- **diffusione di dati e informazioni riservate, di cui al d.lgs. 105/2015**, da parte del soggetto che ne venga a conoscenza per motivi attinenti al proprio ufficio
  - > si applica la stessa pena prevista dall'**art. 623 c.p.** (*«Rivelazione di segreti scientifici o industriali»*) = **reclusione fino a due anni**



## Sanzioni amministrative pecuniarie

sanzione **amministrativa** (a carico del gestore) da **€ 15.000 a € 90.000**

**(non si applica il pagamento in misura ridotta)**

comma 6:

- **omessa comunicazione al Prefetto** (art. 19, comma 3) da parte dei gestori di stabilimenti a rischio di c.d. effetto domino (art. 19), **entro il termine di quattro mesi** dalla comunicazione della CTR, delle informazioni per l'elaborazione del piano di emergenza esterna (art. 21);
- **omessa predisposizione**, negli stabilimenti di soglia superiore, **del piano di emergenza interna** (art. 20, comma 1);
- **omesso riesame e aggiornamento**, negli stabilimenti di soglia superiore, **del piano di emergenza interna** (art. 20, comma 3);
- **omessa comunicazione al Prefetto**, entro i termini dell'art. 20, comma 1, delle informazioni per l'elaborazione del piano di emergenza esterna (art. 20, comma 4).



## Sanzioni amministrative interdittive

comma 8:

- **omessa notifica;**
- **omessa presentazione del rapporto di sicurezza;**
- **omessa comunicazione delle informazioni** (ulteriori informazioni di cui all'Allegato 5, informazioni per l'elaborazione del piano di emergenza esterna, informazioni sufficienti sui rischi derivanti dallo stabilimento ai fini della pianificazione territoriale, informazioni alle autorità in caso di incidente rilevante);
- **inosservanza delle misure di sicurezza previste nel rapporto di sicurezza;**
- **inosservanza delle misure integrative prescritte dall'autorità competente.**

**diffida** ad adempiere (entro 60 giorni prorogabili)  
**sospensione** dell'attività (entro il termine massimo di sei mesi)  
**ordine di chiusura** dello stabilimento o, ove possibile,  
di un singolo impianto o parte di esso

In ogni caso, «Fatta salva la responsabilità penale...»



## Sanzioni: Le fattispecie penali

Sotto il profilo sanzionatorio, in realtà, il d.lgs. 105/2015 appare meno rigido del previgente d.lgs. 334/1999 e scarsamente efficace.

Le fattispecie di reato – come in passato – hanno natura **contravvenzionale**, con conseguente applicazione del più breve termine di **prescrizione** (5 anni) → v. tuttavia nuova disciplina della sospensione della prescrizione introdotta all'art. 158, comma 2 c.p. dalla c.d. riforma Orlando (legge 103/2017).

Alcune fattispecie dell'art. 28, inoltre – a differenza del previgente art. 27 d.lgs. 334/1999 – prevedono la **pena pecuniaria (ammenda) in alternativa alla pena detentiva (arresto)**.





# Sanzioni: Le fattispecie penali

Art. 27 d. lgs 334/1999	Art. 28 d. lgs 105/2015
<p>1. Il gestore che omette di presentare la notifica di cui all'articolo 6, comma 1, o il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 o di redigere il documento di cui all'articolo 7 entro i termini previsti, è punito con l'arresto fino a un anno.</p>	<p>1. Il gestore che omette di presentare la notifica di cui all'articolo 13, comma 1, o il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 15 o di redigere il documento di cui all'articolo 14, entro i termini previsti, è punito con <b>l'arresto fino a un anno o con la ammenda da euro quindicimila a euro novantamila.</b></p>
<p>2. Il gestore che omette di presentare la scheda informativa di cui all'articolo 6, comma 5, è punito con l'arresto fino a tre mesi.</p>	<p>2. Il gestore che omette di presentare le informazioni di cui all'articolo 13, comma 4, è punito con <b>l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da euro diecimila a euro sessantamila.</b></p>
<p>3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il gestore che non pone in essere le prescrizioni indicate nel rapporto di sicurezza o nelle eventuali misure integrative prescritte dall'autorità competente o che non adempie agli obblighi previsti dall'articolo 24, comma 1, per il caso di accadimento di incidente rilevante, è punito con l'arresto da sei mesi a tre anni.</p>	<p>3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il gestore che non adempie alle prescrizioni indicate nel rapporto di sicurezza o alle eventuali misure integrative prescritte dall'autorità competente, anche a seguito di controlli ai sensi dell'articolo 27, o che non adempie agli obblighi previsti all'articolo 25, comma 1, per il caso di accadimento di incidente rilevante, è punito con <b>l'arresto da sei mesi a tre anni e con l'ammenda da euro quindicimila a euro centoventimila.</b></p>



# Sanzioni: Le fattispecie penali

<p>4. Fatti salvi i casi di responsabilità penale, qualora si accerti che non sia stato presentato il rapporto di sicurezza o che non siano rispettate le misure di sicurezza previste nel rapporto o le misure integrative indicate dall'autorità competente, l'autorità preposta al controllo diffida il gestore ad adottare le necessarie misure, dandogli un termine non superiore a sessanta giorni, prorogabile in caso di giustificati, comprovati motivi. In caso di mancata ottemperanza è ordinata la sospensione dell'attività per il tempo necessario all'adeguamento degli impianti alle prescrizioni indicate e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi. Ove il gestore, anche dopo il periodo di sospensione, continui a non adeguarsi alle prescrizioni indicate l'autorità preposta al controllo ordina la chiusura dello stabilimento o, ove possibile, di un singolo impianto di una parte di esso.</p>	<p>(vedi comma 8)</p>
<p>5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il gestore che non attua il sistema di gestione di cui all'articolo 7, comma 2, è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno.</p>	<p>4. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il gestore che non attua il sistema di gestione di cui all'articolo 14, comma 5, è punito con <b>l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda da euro quindicimila a euro novantamila.</b></p>
<p>6. Il gestore che non aggiorna, in conformità all'articolo 10, il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 o il documento di cui all'articolo 7, comma 1, è punito con l'arresto fino a tre mesi.</p>	<p>5. Il gestore che non aggiorna, in conformità all'articolo 18, il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 15 o il documento di cui all'articolo 14, comma 1, è punito con <b>l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda di euro venticinquemila.</b></p>



## Sanzioni: Le fattispecie penali

<p>7. Il gestore che non effettua gli adempimenti di cui all'articolo 5, comma 3, all'articolo 11, all'articolo 12, comma 2, e all'articolo 14, comma 5, è tenuto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da lire trenta milioni a lire centottanta milioni.</p>	<p>6. Il gestore che non effettua gli adempimenti di cui all'articolo 19, comma 3, e all'articolo 20, commi 1, 3 e 4, è tenuto al pagamento della <b>sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimila ad euro novantamila</b>. Secondo quanto previsto all'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, <b>alla irrogazione della predetta sanzione provvede, in caso di violazione dell'obbligo di cui agli articoli 19, comma 3 e 20, comma 4, il Prefetto e, nel caso di violazione degli obblighi di cui all'articolo 20, commi 1 e 3, il CTR territorialmente competente, tramite la Direzione regionale o interregionale dei Vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, lettera c).</b> Alla predetta sanzione <b>non si applica il pagamento in misura ridotta</b> di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.</p>
<p>8. Alla violazione di cui all'articolo 22, comma 3, si applica la pena prevista all'articolo 623 del Codice penale.</p>	<p>7. Alla violazione di cui all'articolo 23, comma 5, si applica la pena prevista all'articolo 623 del Codice penale.</p>



# Sanzioni: Le fattispecie penali

<p>(vedi comma 4)</p>	<p><b>8.</b> Fatta salva la responsabilità penale, qualora si accerti che la notifica o il rapporto di sicurezza o le informazioni previste agli articoli 13 comma 4, 19 comma 3, 20 comma 4, 22 comma 8, 25 comma 1, non siano stati presentati o che non siano rispettate le misure di sicurezza previste nel rapporto o nelle eventuali misure integrative prescritte dall'autorità competente anche a seguito di controlli ai sensi dell'articolo 27, il CTR, per gli stabilimenti di soglia superiore, o, per gli stabilimenti di soglia inferiore, la regione o il soggetto da essa designato, procede comunque a diffidare il gestore ad adottare le necessarie misure, dandogli un termine non superiore a sessanta giorni, prorogabile in caso di giustificati e comprovati motivi. In caso di mancata ottemperanza è ordinata la sospensione dell'attività per il tempo necessario all'adeguamento degli impianti alle prescrizioni indicate e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi. Ove il gestore, anche dopo il periodo di sospensione, continui a non adeguarsi alle prescrizioni indicate il CTR o la regione, o il soggetto da essa designato, secondo la propria competenza, ordina la chiusura dello stabilimento o, ove possibile, di un singolo impianto o di una parte di esso.</p>
-----------------------	--



## Sanzioni: le fattispecie penali

La principale conseguenza della previsione della pena alternativa (arresto o ammenda) attiene al fatto che il gestore possa ricorrere all'istituto dell'**oblazione c.d. facoltativa**.

Si ricorda infatti che, in base all'**art. 162-bis c.p.**, nelle contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la pena alternativa, il contravventore può essere ammesso a pagare una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda, al fine di conseguire l'estinzione del reato.

Si noti, peraltro, che il giudice non accoglierà la richiesta di oblazione – tra le altre – quando «*permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore*», ovvero, in ogni caso, quando ritenga sussistente «*la gravità del fatto*».



## Sanzioni: Le fattispecie penali

Non trova spazio, invece, la speciale disciplina della **Parte Sesta-bis d.lgs. 152/2006**, che prevede una peculiare procedura di estinzione delle contravvenzioni, per effetto dell'adempimento delle prescrizioni impartite dall'autorità di vigilanza e del successivo pagamento di una somma determinata sul massimo dell'ammenda prevista in via edittale, *«che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette»*.

La procedura di «oblazione ambientale», infatti, si applica soltanto alle *«ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto [d.lgs. 152/2006]»*



# Sanzioni: le fattispecie penali

## Casi giurisprudenziali

La giurisprudenza penale in materia di disciplina sul rischio di incidenti rilevanti è piuttosto scarsa:

- **Pret. Velletri, 31 ottobre 1991**, ha riconosciuto il reato di omessa notifica (art. 21, comma 1 d.P.R. 175/1988) nella condotta del responsabile di una società esercente attività industriale che ometta di far pervenire una notifica ai ministri competenti, qualora tale attività comporti o possa comportare l'uso di sostanza pericolosa indicata nell'allegato III e in quantità eccedente i limiti ivi specificato, ovunque la sostanza risulti contenuta;
- **Pret. Genova, 19 aprile 1993**, per cui la presentazione di una notifica incompleta o inveritiera integra il reato di omessa notifica (art. 21, comma 1 d.P.R. 175/1988) solo qualora l'incompletezza o la non veridicità delle informazioni richieste dagli art. 4 e 5 (e non dalla normativa secondaria integrativa del decreto) siano di una rilevanza tale da non permettere agli organi della pubblica amministrazione di adempiere in modo corretto il proprio ruolo di organo di controllo;



# Sanzioni: Le fattispecie penali

## Casi giurisprudenziali

- **Pret. Genova, 10 giugno 1993**, ha escluso il reato di omessa notifica (art. 21, comma 1 d.P.R. 175/1988) in presenza di una notifica incompleta e/o non del tutto veritiera, ma comunque contenente le notizie necessarie per permettere, eventualmente con istruttoria più lunga, lo svolgimento delle funzioni di controllo, vigilanza e prevenzione attribuite alla pubblica amministrazione;
- **Pret. Torino, 19 marzo 1996:**

il soggetto attivo del reato di omessa presentazione della dichiarazione (art. 21, comma 2 d.P.R. 175/1988) è il «fabbricante», cioè il responsabile di una attività industriale, quale persona fisica che assume la direzione centrale di tutta l'attività, ancorché articolata e suddivisa in vari reparti, aree o unità capaci di vita autonoma e indipendente, a prescindere dalle dislocazioni e dalla possibilità di utilizzo delle sostanze pericolose;





# Sanzioni: le fattispecie penali

## Casi giurisprudenziali

- **Trib. Torino, 17 ottobre 2002**, sulla successione di leggi penali nel tempo (art. 2, comma 4 c.p.) tra il reato di inosservanza delle prescrizioni contenute nel rapporto di sicurezza previsto, dapprima, dal d.P.R. 175/1998 e, in seguito, dall'art. 21 d.lgs. 334/1999; la nuova normativa, infatti, non incide sulla struttura essenziale del reato, ma sui presupposti per la notifica, sul conseguente rapporto di sicurezza e sui meccanismi di controllo, cosicché si può ravvisare un'ipotesi di successione di leggi penali nel tempo e non di *abrogatio criminis*;
- **Cass., sez. II, 11 gennaio 2008, n. 8374**, sulla parziale *abrogatio criminis* dei reati di omessa presentazione della scheda informativa e di omessa redazione del documento sulla politica di prevenzione dei rischi (art. 27, commi 1 e 2 d.lgs. 334/1999), per effetto dell'innalzamento dei limiti oggettivi di applicazione ad opera del d.lgs. 238/2005;



# **Normativa «Seveso» e responsabilità «231» degli enti**



## Normativa «Seveso» e responsabilità «231» degli enti

L'efficacia dell'apparato sanzionatorio di cui alla normativa «Seveso» è fortemente depotenziata da un altro fattore.

Il **d.lgs. 121/2011** – che ha introdotto per la prima volta i reati ambientali nel **d.lgs. 231/2001 (art. 25-undecies)** – ha **«dimenticato»** di inserire nel «catalogo» dei **reati-presupposto della responsabilità dell'ente** i reati in materia di rischio di incidenti rilevanti (allora in riferimento all'art. 27 d. lgs. 334/1999, oggi all'art. 28 d.lgs. 105/2015)



## Normativa «Seveso» e responsabilità «231» degli enti

Tuttavia, la Legge comunitaria 2009 prevedeva espressamente che (art. 19):

*«Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi al fine di recepire le disposizioni della direttiva 2008/99/CE...» (comma 1)*

*«I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati [...] secondo i seguenti principi e criteri direttivi specifici [...] a) **introdurre tra i reati di cui alla sezione III del capo I del d.lgs. 231/2001, le fattispecie criminali indicate nelle direttive di cui al comma 1**» (comma 2)*

irragionevolezza (art. 3 Cost.)

violazione legge delega (art. 76 Cost.)



## Normativa «Seveso» e responsabilità «231» degli enti

Inoltre, la Direttiva 2008/99/CE sanciva che:

*«Ai fini della presente direttiva s'intende per: a) **“illecito”** ciò che viola: i) **gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato CE ed elencati all'allegato A**»*

All'interno del citato Allegato A era espressamente richiamata la **«Direttiva 96/82/CE [...] sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose»**

violazione direttiva 2008/99/CE



## **Normativa «Seveso» e responsabilità «231» degli enti**

Da ultimo, neppure la **legge 68/2015** – che in attuazione della Direttiva 2008/99/CE ha introdotto i «**delitti contro l'ambiente**» nel Titolo *VI-bis* del **Codice penale**, nonché nell'art. 25-*undecies* d.lgs. 231/2001 – si è preoccupata di inserire le fattispecie dell'art. 28, d.lgs. 105/2015 tra i reati-presupposto della responsabilità degli enti



**Possibili prospettive sanzionatorie:  
tra incolumità pubblica  
e «delitti contro l'ambiente»**



## Prospettive sanzionatorie: tra incolumità pubblica e «delitti contro l'ambiente»

A seguito dell'introduzione dei «**Delitti contro l'ambiente**» da parte della **legge 68/2015**, quali nuove fattispecie di reato potrebbero essere applicate in caso di violazioni della disciplina del d.lgs. 105/2015?

- ✓ Inquinamento ambientale (art. 452-*bis* e 452-*quinquies* c.p.);
- ✓ Disastro ambientale (art. 452-*quater* e 452-*quinquies* c.p.);
- ✓ Impedimento del controllo (art. 452-*septies* c.p.)





## Prospettive sanzionatorie

### Inquinamento ambientale (art. 452-*bis*)

**«...chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:**

- 1) *delle acque o dell'aria, o di porzioni estese del suolo o del sottosuolo;*
- 2) *di un **ecosistema**, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna».*



## Prospettive sanzionatorie

### Disastro ambientale (art. 452-*quater*)

«...chiunque abusivamente cagiona **un disastro ambientale**...».

«Costituiscono **disastro ambientale** alternativamente:

- 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
- 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
- 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo».



## Prospettive sanzionatorie

Delitti colposi contro l'ambiente  
(art. 452-*quinquies*)

*«Se taluno dei **fatti di cui agli articoli 452bis e 452quater** è commesso per colpa...*

*Se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale...».*



## Prospettive sanzionatorie

Sia nella fattispecie di inquinamento ambientale che in quella di disastro ambientale compare, quale clausola di illiceità espressa/elemento del fatto tipico, il concetto di **abusività**

- ❖ **Può ritenersi «abusiva» la condotta posta in essere in violazione della disciplina del d.lgs. 105/2015, da cui derivi causalmente uno degli eventi di danno previsti dalle norme?**
- ❖ **In ipotesi, rileva soltanto la violazione di quei precetti sanzionati penalmente dall'articolo 28 (omessa notifica, omessa presentazione del rapporto di sicurezza, etc.) o qualsiasi inosservanza delle regole in tema di rischio di incidente rilevante?**



## Prospettive sanzionatorie

La Cassazione, in riferimento al delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* c.p., ha definito il carattere «**abusivo**» della condotta ricorrendo ai principi giurisprudenziali affermati in relazione alla fattispecie di attività organizzata per il traffico di rifiuti (art. 260 d.lgs. 152/2006)



## Prospettive sanzionatorie

*Cass., sez. III, 21 settembre 2016, n. 46170*

*«...sussiste il carattere **abusivo** [...] 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...*

*...va riconosciuto un concetto ampio di condotta «abusiva», comprensivo non soltanto di quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali, ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale, ma anche di prescrizioni amministrative».*



## Prospettive sanzionatorie

*Cass., sez. III, 3 marzo 2017, n. 10515:*

*«La natura **abusiva** della condotta, inoltre, non può essere limitata ai soli casi in cui la causa dell'inquinamento costituisca fatto di per sé già penalmente sanzionato, con esclusione pertanto di **tutti gli altri casi in cui sia sanzionato a livello amministrativo o anche solo vietato o comunque posto in essere in contrasto con le norme e le prescrizioni che disciplinano la singola attività «causante».***



## Prospettive sanzionatorie

*Cass., sez. III, 20 aprile 2017, n. 18934*

*«...rientra tra le condotte "**abusive**" [...] l'esercizio di attività di pesca che, **seppur non vietata, viene effettuata con mezzi vietati o da soggetti privi dei necessari titoli abilitativi**».*





## Prospettive sanzionatorie

Si noti, inoltre, che l'inosservanza delle disposizioni poste dal d.lgs. 105/2015, quali regole cautelari preposte all'impedimento di eventi di incidente rilevante, può assumere rilievo, sotto il profilo soggettivo, ai fini del rimprovero **colposo** di cui all'**art. 452-quater c.p.**

Concretizzazione del rischio: occorre valutare se la regola cautelare è stata posta al fine di impedire lo specifico evento concreto poi verificatosi



## Prospettive sanzionatorie

Impedimento del controllo  
(art. 452-*septies*)

*«...chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, **impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti**».*



## Prospettive sanzionatorie

In caso di elusione dolosa della disciplina «Seveso» (**in materia di notifica, rapporto di sicurezza, trasmissione di informazioni alle autorità competenti**, etc.), potrebbe ritenersi integrata la condotta di «**predisposizione di ostacoli**», che può essere intesa sotto il profilo «cognitivo», quale omessa o parziale comunicazione di informazioni rilevanti ai fini dell'esercizio delle attività di vigilanza e controllo facenti capo all'amministrazione.

**NB:** L'attività di vigilanza e controllo ambientale e di sicurezza sul lavoro non è riferibile soltanto al rispetto della normativa di cui al d.lgs. 152/2006 e d.lgs. 81/2008, ma anche alle **normative «esterne»** (disciplina «Seveso», OGM, discariche, etc.).



## Prospettive sanzionatorie

In ogni caso, rimane sullo «sfondo» la possibilità, quando dalla violazione derivi il pericolo o l'evento di disastro (v. Corte cost. 327/2008, *"un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, estesi e complessi, [...] idoneo a causare un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone, senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti"*), di muovere una contestazione per il «vecchio» delitto contro l'incolumità pubblica (Titolo VI c.p.)

### **disastro innominato**

(**art. 434 c.p.**, come fattispecie di pericolo e di danno dei commi 1 e 2, punibili a titolo colposo ex art. 449 c.p.)

o

altri delitti previsti dal medesimo Titolo (es. avvelenamento di acque)



CHILOSI  MARTELLI  
Studio Legale Associato

MILANO | ROMA | VERONA | BOLOGNA