

Interessante anche l'intreccio con la giurisprudenza consolidata

Impedimento del controllo Le ripercussioni sui Mog 231

di Cesare Parodi
Procura
della Repubblica
di Torino
Mario Gebbia
Gebbia Bortolotto
Penalisti Associati

Ci ha pensato il decreto-legge “terra dei fuochi”, convertito in legge n. 147/2025, a inserire questo delitto, di cui all’art. 452-*septies*, nel novero dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti regolamentato all’art. 25-*undecies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

L’introduzione del reato di “impedimento del controllo” all’interno del novero dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti di cui all’art. 25-*undecies*, D.Lgs. n. 231/2001, permette di affrontare più da vicino una fattispecie che, forse anche per la sua formulazione normativa, è stata oggetto di un numero esiguo di interventi giurisprudenziali non solo di legittimità, ma anche di merito.

La situazione prima della legge n. 68/2015

Il reato di impedimento del controllo si colloca – storicamente – nella riforma apportata dalla legge n. 68/2015, che ha intro-

dotto, per la prima volta, nel codice penale, fattispecie di reato espressamente dedicate alla tutela dell’ambiente. Analizzando i lavori preparatori, con preciso riferimento al delitto in parola, emerge come l’intenzione del legislatore fosse quella di sopperire all’esigenza di una specifica norma di sbarramento che sanzionasse condotte dolose volte a impedire, intralciare o eludere l’attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza ovvero a comprometterne gli esiti. Infatti, prima dell’introduzione della norma in commento, queste condotte non avevano una risposta sanzionatoria unitaria e venivano punite, alternativamente, a

titolo di illecito penale dall'art. 650, codice penale (che sanziona l'inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene) e dall'art. 137, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006 (che sanziona il titolare di uno scarico che non consente l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo ai fini di cui all'articolo 101, commi 3 e 4), ovvero a titolo di illecito amministrativo:

- dall'art. 29 *quattuordecies*, comma 8, D.Lgs. 152/2006 che, in materia di autorizzazione integrata ambientale, punisce con, la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500,00 euro a 11.000,00 euro, l'omessa comunicazione alle autorità competenti dei dati relativi alle emissioni in atmosfera;
- dall'art. 133, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006 che, in materia di tutela delle acque e degli scarichi, punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500,00 euro a 6.000,00 euro la violazione dell'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni delle portate e dei volumi d'acqua pubblica derivati.

L'evidente frammentarietà delle suddette risposte sanzionatorie, unita all'assenza di una disciplina analoga con riferimento ai controlli in materia di sicurezza sul lavoro, ha portato il legislatore del 2015 a optare per l'introduzione del delitto di impedimento del controllo, proprio per rimarcare l'elevato disvalore sociale di tutte quelle condotte finalizzate a ostacolare o compromettere del tutto l'attività di controllo o vigilanza in materia di sicurezza e ambiente.

La misura del D.L. n. 116/2025

Ciò posto, la fattispecie in commento, sanziona, «salvo che il fatto non costituisca più grave reato», con la reclusione da sei mesi a tre anni «chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisca, intralci o eluda l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del

lavoro, ovvero ne comprometta gli esiti». Preme evidenziare, anzitutto, come il legislatore abbia inteso costruire la fattispecie in esame secondo il paradigma del reato comune, prescindendo, quindi, dal ruolo ricoperto all'interno dell'ente sottoposto a vigilanza, a differenza delle fattispecie "gemelle" di cui agli artt. 2625 e 2638, codice civile (anch'esse destinate a sanzionare ipotesi di ostacolo a funzioni di controllo sull'attività aziendale), che individuano tassativamente quali soggetti attivi del reato i soli amministratori (con riferimento alla prima) e anche i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori e gli altri soggetti sottoposti per legge alle autorità pubbliche di vigilanza (con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 2638, codice civile).

Peraltro, l'individuazione del **soggetto attivo** del reato rappresenta, di fatto, il primo aspetto di attenzione della norma. Infatti, sebbene il testo non ponga limiti soggettivi alla sua applicazione, nella sostanza, la fattispecie in commento si manifesta alla stregua di un reato proprio o semi-proprio. Ciò in quanto le condotte tipiche punite dall'art. 452-*septies*, codice penale, sembrerebbero riconducibili prevalentemente a soggetti che abbiano, per ruolo o posizione, un potere di fatto o di diritto sullo stesso, tale da consentirgli di "negare l'accesso", "predisporre ostacoli" o "mutare lo stato dei luoghi".

Come si evince da quanto appena elencato, la fattispecie si estrinseca nelle condotte di:

- negazione dell'accesso;
- predisposizione di ostacoli alla realizzazione dei controlli;
- mutamento artificioso dello stato dei luoghi che abbiano quale effetto impedire, intralciare o elidere le attività di vigilanza ovvero comprometterne gli esiti.

Con riferimento alla condotta del reato, la corte di Cassazione ha avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 11166/2023, che «il delitto di impedimento del controllo deli-

nea una fattispecie di reato a forma vincolata nel primo periodo e a forma libera nel secondo ed è reato di danno delle funzioni di controllo e vigilanza, siccome impedito o compromesso nei loro risultati finali, nonché di pericolo indiretto rispetto al bene finale ambiente, tutelato assieme alla immediata protezione delle funzioni amministrative strumentali alla sua difesa». Pertanto, nella sostanza, il reato può sussistere a fronte di uno spettro di casistiche decisamente ampio, quali, ad esempio:

- il rifiuto a consentire l'accesso da parte degli organi di controllo presso i luoghi oggetto di verifica;
- la mancata consegna di documentazione obbligatoria;
- la fornitura di dati errati o parziali;
- l'alterazione dello stato di luoghi o cose oggetto di verifica.

A questo proposito, è interessante riportare una recente pronuncia del tribunale di Genova (sez. II, 28 maggio 2025, n. 867) che attribuisce rilevanza penale alla condotta del responsabile di uno stabilimento che ha omesso «in più occasioni, di presentarsi, senza addurre alcuna giustificazione, presso il sito soggetto a controllo e, comunque, di non aver messo a disposizione dell'organo richiedente personale della società per consentire che venisse effettuato il sopralluogo programmato nella predetta area alla data e orario previamente comunicati, con ciò impedendo le funzioni di vigilanza e di controllo».

Per quanto concerne l'individuazione dei **soggetti passivi** del reato, non parlando di «soggetti incaricati del controllo», ma di attività di vigilanza e controllo, **la fattispecie non individua tassativamente i soggetti nei cui confronti viene posta in essere l'attività ostruzionistica**. Questa condotta, pertanto, potrà essere considerata rilevante ogni qual volta realizzata per ostacolare attività di controllo realizzate da qualunque organo di controllo pubblico autorizzato a effettuare attività

di accertamento o ispezione nelle materie della salute e sicurezza sul lavoro e della tutela dell'ambiente (Asl, Arpa, Noe, ispettorato del lavoro eccetera).

Con riguardo, invece, all'**elemento soggettivo**, la fattispecie è punita a titolo di dolo generico, **rappresentato dalla coscienza e volontà di porre in essere la condotta impeditiva o di disturbo e dalla consapevolezza di ostacolare**, in questo modo, una legittima attività di vigilanza condotta dagli enti di controllo in materia di sicurezza e ambiente.

Ai fini della configurazione del reato, non è necessario che queste condotte siano attuate al fine di occultare la realizzazione di un reato precedentemente commesso. **È sufficiente, infatti, si agisca con mero fine ostruzionistico verso l'autorità procedente**. Ciò parrebbe confermato dal fatto che il bene protetto dalla norma sia in principalità rappresentato dalla trasparenza ed efficacia dell'azione di vigilanza e controllo.

Un aspetto che merita di essere menzionato è quello di considerare **integrata** la fattispecie in commento anche nel caso in cui l'ostacolo all'attività di vigilanza si sostanzi in una vera e propria **opposizione fisica** tale da impedire il regolare compimento di attività di verifica da parte degli organi di controllo. La struttura del reato, invero, porta a escludere questa possibilità, ritenendo preferibile ricondurre tali condotte nell'ambito delle fattispecie di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337, codice penale), reato certamente «più grave», sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, rispetto a quello in commento.

Il reato in esame potrebbe anche concorrere, ricorrendone i presupposti, con il reato di **favoreggiamento personale**, che punisce con la reclusione fino a quattro anni «chiunque, dopo che fu commesso un delitto per il quale la legge stabilisce l'ergastolo o la reclusione, e fuori dai casi di concorso nel medesimo, aiuta taluno a eludere le investigazioni dell'Autorità (...) o a sottrarsi alle ricerche effettuate dai me-

TAB 1 - FATTISPECIE DI REATO AMBIENTALE

Art. 452-terdecies, codice penale	«Omessa bonifica»
Art. 255-bis, D.Lgs. n. 152/2006	«Abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari»
Art. 255-ter, D.Lgs. n. 152/2006	«Abbandono di rifiuti pericolosi»
Art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006	«Combustione Illecita di rifiuti»
Art. 259-ter, D.Lgs. n. 152/2006	«Delitti colposi in materia di rifiuti»

desimi soggetti».

Questa possibile contestazione apre scenari delicati per quanto concerne il rapporto tra le diverse figure aziendali titolari di posizione di garanzia rispetto alla tutela ambientale, anche con riferimento alla delega di funzioni. Chi concorre nel reato non può essere accusato di favoreggiamento, ma chi effettua attività di impedimento di controllo, qualora questa attività sia mirata all'elusione di investigazioni delle competenti autorità, potrebbe rispondere anche di favoreggiamento, effettuato in favore del ruolo aziendale responsabile per il reato presupposto del favoreggiamento. Come anticipato nelle premesse, la volontà di approfondire la fattispecie in commento muove dall'introduzione della stessa da parte del D.L. "terra dei fuochi" all'interno del novero dei reati presupposto di cui al D.Lgs. n. 231/2001 e, più precisamente, all'art. 25-undecies rubricato "reati ambientali". In termini generali, il predetto decreto legge, oltre ad aver inasprito le sanzioni previste per alcune fattispecie di reati ambientali già previste dal codice penale, ha introdotto nuove fattispecie di reato (vedere la **tabella 1**), alcune delle quali confluite anche nel novero dei reati presupposto di cui all'art. 25-undecies, D.Lgs. 231/2001.

La riforma sopra sinteticamente tratteggiata porta necessariamente a dover intervenire sui modelli organizzativi, al fine di individuare, da un lato, le effettive aree di rischio come effettivamente esistenti nelle singole realtà aziendali e, dall'altro, i relativi presidi di controllo finalizzati, quantomeno, a ridurre il rischio di integrazione della fattispecie.

Nel realizzare questa attività, è sempre ne-

cessario tenere a mente quanto stabilito dalla corte di Cassazione, ossia che il modello di organizzazione e gestione debba essere realizzato «su misura» per ciascuna impresa e per ogni diversa organizzazione

Proprio con riferimento alla materia ambientale, non può non essere ricordata la sentenza della terza sezione della corte di Cassazione del 17 maggio 2023, n. 27148 che così argomenta: «è ormai dato di comune esperienza che il modello di organizzazione e gestione debba essere realizzato **“su misura” (tailored)** per ciascuna impresa e per ogni diversa organizzazione. Ciò, come rilevato in dottrina, soprattutto in relazione alle peculiarità dei reati ambientali, che determinano la necessità che la mappatura dei rischi sia condotta in modo specifico per ciascun reato, non essendo pienamente configurabile una modalità attuativa unitaria per il gruppo di questi reati, che possono essere commessi, nell'ambito dell'attività d'impresa, con modalità che nella pratica possono risultare estremamente eterogenee e disparate. La suprema Corte ha di recente osservato (sez. VI, 11 novembre 2021, n. 23401, Rv. 283437 - 01) che l'imputazione all'ente dell'illecito commesso dall'apicale è collegato «all'inidoneità od all'inefficace attuazione del modello stesso, secondo una concezione normativa della colpa: in estrema sintesi, l'ente risponde in quanto non si è dato un'organizzazione adeguata, omettendo di osservare le regole cautelari che devono caratterizzarla», secondo le linee dettate dal citato art. 6 del decreto. Scendendo in concreto, a pag. 32 della sentenza impugnata si legge che «il Modello Organizzativo adottato è generico e lacunoso



perché non sono state adottate e cautele organizzative e gestionali per prevedere la commissione dei reati, tra cui quello di gestione abusiva di rifiuti. Nella parte che qui interessa ed in particolare in merito ai reati ambientali, nel Modello Organizzativo viene descritta l'attività svolta ed in merito ai rifiuti si dà atto che gli stessi sono gestiti conformemente alle normative vigenti oppure mediante l'applicazione di rigide procedure di controllo sull'affidabilità dei fornitori. Non è previsto null'altro. In merito al rischio di inquinamento del suolo, sottosuolo e acque, si dà atto di procedure, istruzioni operative, rispetto dei requisiti ambientali etc., ma nulla è previsto in concreto, non sono indicate le misure da adottare e da chi. Il modello ha un organigramma senza indicazione delle persone che rivestono le qualifiche indicate, è previsto l'organo di vigilanza ma non risulta istituito. (...)».

La corte di Cassazione, sempre nella medesima pronuncia, è giunta, quindi, a definire il seguente principio di diritto: «In materia di reati ambientali, pertanto, il modello di organizzazione e gestione, per avere efficacia esimente, deve essere adottato in riferimento alla specifica struttura e tipo di attività dell'impresa, prevedendo in modo

chiaro e preciso i compiti, le responsabilità individuali e gli strumenti in concreto volti a prevenire la commissione di reati contro l'ambiente (...)».

Calando questi principi d'ordine generale alla fattispecie oggetto di quanto fin qui analizzato, ovvero al delitto di impedimento del controllo, non sarà sufficiente il recepimento, in modo acritico, del nuovo reato presupposto, ma occorrerà valutarne l'effettiva e concreta rilevanza per la società e, conseguentemente, individuare presidi di controllo realmente efficaci a prevenire la configurazione.

Ciò, come noto, si realizza andando ad analizzare nel dettaglio l'attività posta in essere dalla società e gli strumenti organizzativi e normativi interni eventualmente implementati per gestire il cosiddetto rischio-reato (o attività di *risk assessment*). Pertanto, quanto al "rischio-reato", deve essere osservato che, quantomeno per l'industria manifatturiera e per le imprese operanti nel settore ambientale, si tratta di un rischio ordinario, tipico, quasi "fisiologico". Quanto, invece, all'individuazione dei presidi di controllo da attuare, non può non essere considerato il fatto che la gestione delle ispezioni e degli accertamenti rappresenta, già da tempo, una delle attività sensibili oggetto di valutazione all'interno dei modelli 231, con riferimento ai reati in danno della pubblica amministrazione (vedere gli artt. 24 e 25, D.Lgs. n. 231/2001). Pertanto, ragionevolmente e onde evitare il rischio di inserimento di sistemi di controllo inattuabili (in quanto scritti solo sulla carta e per nulla praticabili rispetto al contesto di riferimento), si potrà declinare i presidi di controllo già previsti in relazione a queste "attività sensibili" anche con riferimento al delitto di cui all'art. 452-septies, codice penale, ricordando l'importanza di creare e/o mantenere una procedura (o *policy*) interna che vada a definire le effettive modalità di gestione delle "visite ispettive", prevenendo anche obblighi di adeguata informativa verso l'organismo di vigilanza.