



Audizione della Vice Presidente per l'Ambiente, la Sostenibilità e la Cultura, Maria Cristina Piovesana, sul tema dell'attuazione della legge n. 68 del 2015 in materia di delitti contro l'ambiente.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica

Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati

Audizione Parlamentare

15 luglio 2021

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di dare il nostro contributo alle importanti e delicate attività della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati.

In particolare, il contributo che vorrei portare ai lavori della Commissione riguarda due aspetti: le criticità della disciplina penale e i possibili rafforzamenti e l'impegno di Confindustria sul fronte di quelle che potremmo definire le "politiche attive", che possono dare un contributo decisivo al contrasto alla criminalità ambientale.

Per quanto riguarda la legislazione penale, Confindustria condivide gli obiettivi che persegue la legge n. 68 del 2015, che ha rafforzato nel nostro ordinamento la tutela penale dell'ambiente, attraverso la previsione di una serie di delitti e reati ambientali in grado di migliorare le attività di contrasto da parte degli organi giudiziari e di quelli preposti all'ordine pubblico. Attraverso l'introduzione dei c.d. "ecoreati", il legislatore ha infatti posto le basi per una tutela effettiva dell'ambiente, della salute e dell'economia, posto che tale provvedimento rappresenta anche uno strumento per contrastare coloro che, operando illecitamente in attività imprenditoriali riconducibili all'ambiente, concorrono in modo sleale a danno di chi, di contro, esercita tali attività con responsabilità e impegno nel rispetto della legge.

La legge n. 68 del 2015 ha peraltro coinvolto nella sua attuazione diversi soggetti, dalle Procure, al Sistema Nazionale di protezione dell'ambiente (SNPA).

Nel tempo, a causa di alcune problematiche di tipo interpretativo sono state realizzate una serie di attività da parte di questi soggetti, ognuna di esse preordinata a fornire un quadro generale di maggiore chiarezza, non solo interpretativo, ma anche operativo. Diversi documenti di indirizzo sono stati elaborati dalle Procure della Repubblica, alle quali si deve un significativo apporto in termini di trasparenza, sia per gli aspetti meramente operativi riconducibili alla disciplina, sia per aver fornito una interpretazione univoca sulle procedure di estinzione dei reati.

Il Sistema SNPA, parallelamente, ha dato il suo importante contributo per promuovere una omogenea applicazione della disciplina, mediante l'istituzione di un osservatorio riguardante le problematiche di rango giuridico collegate ai vari indirizzi emessi dai soggetti principalmente coinvolti nell'applicazione della legge, cui è seguita la messa a punto di sintesi, focalizzate sulle questioni maggiormente controverse, l'elaborazione delle migliori pratiche relative alla formulazione delle prescrizioni, nonché la consueta predisposizione di importanti dati, sempre essenziali per analisi ragionate e oggettive.

Tale pregevole attività non ha comunque consentito, ad oggi, di risolvere tutte le criticità applicative riconducibili alla normativa del 2015.

Pur riconoscendo, infatti, gli sforzi compiuti per l'omogenea applicazione della legge n. 68 e per la rimozione degli ostacoli interpretativi a essa collegati, con specifico riguardo al tema del **ravvedimento operoso** suggeriamo sia un rafforzamento dello strumento in presenza di illeciti colposi sia la necessità di un coordinamento con le disposizioni presenti all'interno del Codice dell'Ambiente in materia di bonifiche.

In particolare, a nostro avviso, è fondamentale chiedersi se l'inasprimento penalistico possa davvero rendere più efficace, di per sé, il contrasto agli illeciti ambientali. Il pericolo, infatti, è 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). In aggiunta, l'eccessivo impiego della sanzione penale può compromettere l'effetto dissuasivo del sistema nel suo complesso.

A tal proposito, rileva quanto evidenziato dal Sistema SNPA lo scorso 1° luglio in sede di audizione presso questa Commissione in merito all'efficacia del sistema delle prescrizioni per l'estinzione dei reati minori, in costante diminuzione dal 2017.

Suggeriamo di valorizzare maggiormente la **prospettiva rimediale**, 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 per lo Stato, che potranno essere impiegate in attività di monitoraggio preventivo e di contrasto all'illegalità.

Sotto questo profilo, **per le ipotesi delittuose di natura colposa** appare opportuna, a nostro giudizio, l'introduzione di una **causa di non punibilità in presenza del ripristino ambientale**. Rispetto a queste condotte, infatti, i tradizionali strumenti di enforcement di tipo repressivo non hanno un effetto deterrente significativo.

La prospettiva rimediale, da cui deriverebbe l'introduzione di una causa di non punibilità connessa al ripristino dello stato dei luoghi, determinerebbe - tra gli altri - immediati effetti di deflazione processuale e di necessaria semplificazione, venendo meno - ad esempio - la necessità di distinguere i casi di contravvenzione, per cui si può accedere alla procedura di regolarizzazione, dai casi di pericolo di inquinamento ambientale, per cui le condotte riparatorie rappresentano solo una circostanza attenuante.

È necessario, quindi, ampliare le possibilità dell'opzione riparatoria, 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.

Volendo sintetizzare con uno slogan: **chi inquina paga e chi disinquina è premiato.**

Osserviamo, altresì, come il meccanismo “premiaie” previsto dalla legge n. 68 (di mera riduzione di pena dalla metà a due terzi), presenti vincoli temporali che non tengono conto della reale durata delle fasi autorizzative e realizzative delle attività di ripristino, come disciplinate dal Codice dell’ambiente. L’accesso alla soluzione premiaie potrebbe così risultare precluso, non solo nell’ipotesi in cui la realizzazione degli interventi dovesse protrarsi in ragione della loro complessità, ma anche ove il procedimento finalizzato all’approvazione del progetto di bonifica richiedesse un tempo maggiore rispetto alle indagini giudiziarie.

Peraltro, prima della fase di esecuzione delle attività di bonifica, la disciplina vigente presente nel Codice dell’Ambiente prevede una serie di fasi amministrative imprescindibili tali per cui condizionare l’applicabilità della riduzione di pena (o – auspicabilmente – della causa di non punibilità) alla realizzazione degli interventi di bonifica in un tempo così stretto (*“prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado”*, con eventuale sospensione, *“comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno”*), equivale a rendere sostanzialmente inapplicabile il ravvedimento proprio per quelle realtà imprenditoriali che siano incorse in un incidente colposo nello svolgimento della propria attività ed avviino prontamente il procedimento amministrativo per la realizzazione degli interventi.

Appare opportuno, dunque, eliminare tali limiti temporali, affidando al giudice il compito di definire, caso per caso, i tempi di sospensione del procedimento in relazione alla complessità delle fattispecie e alle reali tempistiche dei procedimenti e degli interventi, sulla base dei progetti approvati dall’autorità competente (tutti i progetti contengono il cronoprogramma dei tempi di realizzazione degli interventi). Sotto il profilo processuale, l’eventuale accertamento del reato è, infatti, garantito dalla sospensione del termine prescrizioneale.

Considerazioni non dissimili valgono per un’altra scelta qualificante della legge n. 68 del 2015, vale a dire l’inserimento nel catalogo dei reati presupposto della **responsabilità amministrativa degli enti** (c.d. 231) di una serie di illeciti ambientali.

Al riguardo, Confindustria ha fin da subito evidenziato che la scelta di estendere tale responsabilità ai nuovi delitti dolosi risulta apprezzabile in quanto conforme ai principi europei (cfr. Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE) in materia, che prevedono di colpire le gravi violazioni della disciplina a tutela dell’ambiente.

Al contempo, si è ritenuto non pienamente condivisibile, e non in linea con la *ratio* del sistema 231, imputare all’ente la commissione dei medesimi reati anche a titolo di colpa, soprattutto perché l’incriminazione colposa derivante dalla violazione di precetti normativi o amministrativi in materia ambientale è spesso connotata da forte indeterminatezza. Il rischio è di un’ indefinita espansione della responsabilità penale. Peraltro, a fronte dell’inclusione

dei reati ambientali nel catalogo 231, il Legislatore non ha fornito indicazioni e criteri specifici per la redazione dei modelli organizzativi atti a prevenirli, alla stregua di quanto invece ha fatto per i reati colposi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Nel sistema 231, la struttura delle fattispecie colpose rischia di allontanare la disciplina dalla *ratio* originaria di tale forma di responsabilità, cioè contrastare la criminalità del profitto e, dunque, quelle condotte volte intenzionalmente a distorcere la fisiologia imprenditoriale per finalità illecite.

Il rischio, tra gli altri, è che si pongano sullo stesso piano le condotte della criminalità organizzata o, comunque, realizzate intenzionalmente in violazione di norme e/o presidi di prevenzione, con quelle di chi, pur operando nel rispetto degli standard di legge nell'esercizio dell'attività di impresa, talvolta incorra, a titolo di colpa, in violazioni di norme, spesso anche molto complesse e di difficile interpretazione.

Seguendo questo ragionamento, e muovendo proprio da casistiche come quella dei reati ambientali, Confindustria sostiene da tempo che, a 20 anni dall'introduzione della disciplina sulla responsabilità 231, non è più procrastinabile un intervento di riforma che riequilibri questa disciplina in chiave effettivamente preventiva e premiale, invertendo la tendenza all'estensione dell'area del penalmente rilevante.

Sul punto, si ritiene utile condividere anzitutto qualche dato.

Dalle prime evidenze empiriche di un progetto di ricerca promosso dalla Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale (CNPDS) e al quale Confindustria partecipa insieme al Ministero della Giustizia emerge che, su un campione di 211 società, appartenenti a diversi settori merceologici e con diverse soglie di fatturato, il 95% ritiene che dotarsi di un modello organizzativo è conveniente perché consente di efficientare i processi interni riducendo i gap organizzativi e agevolando la gestione dei rischi; tuttavia, per il 59% del campione intervistato, la disciplina 231 non contempla un efficace meccanismo premiale e necessita di un ampio intervento di riforma¹.

È dunque necessario intervenire in più direzioni, al fine di consentire che i modelli organizzativi 231, anche in ambito ambientale, vengano effettivamente percepiti dalle imprese come uno strumento per migliorare la propria capacità competitiva, attraverso l'adozione di politiche improntate a principi di legalità e trasparenza.

¹ La Survey è stata elaborata dalla Direzione Compliance di TIM nell'ambito del dottorato di ricerca industriale avviato con l'Università degli Studi della Tuscia sulle prospettive di riforma del decreto 231.

Solo per citare alcuni temi, occorre senz'altro razionalizzare il catalogo dei reati presupposto che, nel tempo, ha subito una costante e spesso poco ragionata estensione.

Inoltre, come accennato, occorre valorizzare le condotte riparatorie o di collaborazione poste in essere dall'impresa, in modo da favorire l'emersione delle condotte illecite e la collaborazione dell'ente con l'autorità giudiziaria, attivando un vero e proprio circolo virtuoso che faccia leva sui presidi di controllo esercitabili dalle organizzazioni aziendali.

Ancora, è necessario bilanciare le esigenze repressive con quelle di tutela dell'attività economica, in particolare nell'ambito del sistema sanzionatorio e cautelare, anche alla luce dell'elevata invasività di talune misure per la vita dell'ente. In particolare, muovendo dai principi di proporzionalità e adeguatezza della pena, andrebbero rafforzati i presupposti per l'applicazione delle misure cautelari e valutate, in quella sede, anche le condizioni patrimoniali ed economiche dell'ente, nonché gli effetti pregiudizievoli che tali misure possono determinare sulla prosecuzione dell'attività produttiva, nelle more del giudizio. Quest'ultimo punto assume particolare valenza proprio in materie come quella ambientale, caratterizzata da un'elevata incidenza di procedimenti avviati.

Per recuperare la logica collaborativa del sistema 231, bisogna poi **intervenire sull'incerta efficacia esimente dei modelli organizzativi**, ad oggi rimessa alla valutazione caso per caso, in assenza di parametri univoci. Al riguardo, in un'ottica integrata di gestione della compliance, si potrebbe ragionare sulla opportunità di una concreta valorizzazione, in chiave 231, della conformità dei sistemi aziendali ai più elevati standard tecnici di riferimento. Il tema è sicuramente di rilievo per la materia ambientale: pur nella consapevolezza che i sistemi di gestione certificati e i modelli 231 hanno presupposti e finalità diversi, ne andrebbero valorizzate le sinergie, anche nell'ottica di stimolare le imprese ad adottare sistemi di gestione e controllo efficaci.

Passando al secondo aspetto della nostra audizione, e cioè quello relativo alle **politiche attive per il contrasto della criminalità ambientale e alle attività che, come Confindustria, portiamo avanti su questo fronte** mi vorrei preliminarmente soffermare su alcuni dati del Ministero della Giustizia, relativi ai procedimenti avviati dalle Procure per anno di iscrizione.

Da tali dati emerge che dal 2016 al 2019 vi è stato un aumento complessivo dei reati ambientali presunti di circa il 17%. L'esercizio abusivo della discarica è la tipologia di reato più frequente (1158 casi su un totale di 2054 nel 2019), ma anche quella con la maggiore progressione nel triennio (+64%), seguita a grande distanza dai reati riguardanti le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (274 casi nel 2019, +39% nel triennio). Sono invece calate le altre tipologie di reati ambientali, come la combustione illecita dei rifiuti (404 casi nel 2019, -28% nel triennio), l'omessa bonifica (65 casi nel 2019, -28% nel triennio) e il traffico illecito di rifiuti (153 nel 2019, -22% nel triennio).

Dalle prime considerazioni sin qui svolte, e soprattutto in relazione ai dati che dimostrano un aumento complessivo dei reati ambientali, se da un lato si conferma la necessità di una legge come quella in esame, dall'altro appare evidente l'importanza di puntare con forza anche su politiche attive che, sottraendo terreno alle attività criminali, **valorizzano e rendono più forte la qualificata offerta legale presente nel Paese.**

Confindustria è fortemente convinta che la tutela dell'ambiente, prima che con il diritto penale, debba essere garantita con **politiche che insistano sui temi della prevenzione, della trasparenza e della diffusione di modelli virtuosi di business.**

È il tema della prevenzione che, in tale contesto, deve assumere carattere strategico.

A questo proposito, lasciatemi descrivere le numerose iniziative che stiamo portando avanti per favorire sempre di più la cultura della prevenzione che, soprattutto con riguardo alla gestione dei rifiuti, rappresenta un vero principio guida.

Lo scorso novembre, Confindustria ha siglato un **Protocollo d'intesa con l'Arma dei Carabinieri** per valorizzare e rafforzare la cultura della sicurezza, della sostenibilità e della legalità e, tra le varie aree di articolazione di questa collaborazione, è stato posto un focus specifico sulla **formazione e informazione qualificata in materia ambientale.**

Sono stati quindi organizzati tre webinar che hanno interessato le Associazioni e le Imprese del nostro Sistema associativo delle aree nord, sud e centro del Paese, volti all'illustrazione puntuale, da parte dell'Arma dei Carabinieri, del panorama normativo in ambito ambientale e di gestione dei rifiuti, evidenziando, in particolare, il profilo penale e di responsabilità amministrativa, con dei focus sulle esperienze tratte dalle attività di controllo sul territorio da parte dell'Arma.

Ciò ha consentito anche di valorizzare l'essenziale e imprescindibile lavoro delle nostre articolazioni territoriali e delle competenze del nostro Sistema sui territori, come possibili antenne per contribuire alla diffusione della cultura della legalità in materia ambientale.

L'adesione massiccia ai due eventi fino ad ora organizzati ha quindi evidenziato la necessità di promuovere questo tipo di iniziative per meglio comprendere la disciplina ambientale di riferimento e lavorare nella direzione della prevenzione degli illeciti.

Iniziative improntate alla diffusione delle nuove regole penali in campo ambientale sono state realizzate anche con Legambiente presso alcune nostre articolazioni territoriali, che auspichiamo possano riprendere con il superamento delle problematiche legate al COVID.

Come Confindustria siamo, poi, convinti che un più efficace contrasto alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti possa discendere da scelte di strategia e politica industriale più coraggiose e ambiziose. Il pieno sviluppo dell'economia circolare può, infatti, sottrarre terreno fertile alla criminalità, in quanto il rifiuto, in un modello di business circolare, non rappresenta un *onere* del quale disfarsi a costi contenuti, ma diventa un elemento centrale del processo produttivo, dall'importante valore aggiunto per l'impresa,

facendone perdere le caratteristiche che lo qualificano come oggetto ideale di una gestione illecita.

Diventa, quindi, importante promuovere azioni volte a potenziare l'economia circolare nel nostro Paese, non solo per liberarne il pieno potenziale economico, ma anche per rendere più efficace la lotta alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

Al riguardo, Confindustria, sin dal 2018, ha proposto tre linee strategiche di intervento.

In primis, è fondamentale **creare il contesto giuridico adatto allo sviluppo dell'economia circolare**. La chiusura del cerchio, e quindi la cessazione per i rifiuti della loro qualifica, è il momento più delicato nella gestione circolare dei processi produttivi, che vede, purtroppo, difficoltà operative a causa di una normativa spesso farraginosa ed eccessivamente frammentata e una burocrazia ancora poco efficiente. A tal proposito, non possiamo che esprimere apprezzamento per le misure adottate con il recente Decreto-Legge sulle semplificazioni, che tra le altre cose ha introdotto il cd **"interpello ambientale"** proposto da Confindustria. Infatti, considerato l'alto livello di complessità e l'elevata variabilità della disciplina ambientale (in media circa 72 modifiche l'anno), l'introduzione di un meccanismo di interpello, simile a quello fiscale, può essere una leva per prevenire illeciti colposi, garantendo alle imprese di muoversi più facilmente e con maggiore certezza nel quadro delle regole ambientali. **Noi siamo fermamente convinti che la complicazione e l'incertezza normativa, unite alla inefficienza degli uffici amministrativi, rappresentano fattori che agevolano le infiltrazioni criminali anche in campo ambientale, per cui è necessario continuare a lavorare con più incisività nella direzione della semplificazione.**

In secondo luogo, è assolutamente necessario **umentare la nostra capacità di riciclo, innalzando la capacità impiantistica virtuosa del Paese** attraverso nuovi impianti ed un efficientamento di quelli esistenti. Si tratta di un fattore chiave, considerati i nuovi obiettivi di riciclo che il nostro Paese ha recepito con le direttive europee sui rifiuti, e viste anche le nuove misure annunciate in tal senso dalla Commissione europea proprio nel nuovo Piano di Azione sull'economia circolare. In proposito, assume grande rilevanza l'elaborazione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR). Il PNGR è essenziale per la definizione di una filiera industriale italiana collegata all'economia circolare. Si tratta di un'occasione fondamentale per perseguire il necessario adeguamento della capacità impiantistica nazionale richiesto dagli obiettivi europei, così da dare ancora maggiore slancio alle già virtuose performance dell'Italia in tema di economia circolare.

Infine, riteniamo sia importante creare le condizioni per **favorire la crescita di un mercato di sbocco per le materie prime "seconde"**, sia attraverso la domanda pubblica, ad esempio attraverso una maggiore promozione del GPP (Green Public Procurement), che privata, attraverso l'introduzione di un regime di tassazione IVA agevolato (5%) per l'acquisto di beni e materiali prodotti in linea con i principi dell'economia circolare, proposta

che Confindustria porta avanti da tempo e di cui adesso parla anche il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare presentato dalla Commissione europea lo scorso anno.

Questi driver, se perseguiti con incisività, a nostro avviso non solo contribuiranno al pieno sviluppo dell'economia circolare – obiettivo da perseguire a livello nazionale – ma, allo stesso tempo incentiveranno l'offerta imprenditoriale sana del Paese, a danno di quella criminale che si infila proprio laddove manca un quadro di regole e infrastrutture adeguate.

Se la cultura della prevenzione, come detto, rappresenta senz'altro il principio guida per valorizzare l'offerta legale delle attività ambientali, è altrettanto vero che **trasparenza e competenza nelle imprese riducono il rischio di infiltrazioni criminali, come anche la commissione di reati meramente colposi.**

A tal proposito, Confindustria ha avviato diverse progettualità volte proprio a supportare concretamente le imprese nella costruzione degli strumenti necessari per una gestione più virtuosa dei loro modelli di business, incentrata sulla sostenibilità.

Lo scorso marzo è stata avviata **un'iniziativa in collaborazione con ISPRA** per l'elaborazione di un **Rapporto periodico sulla sostenibilità ambientale dell'Industria italiana**, che rappresenterà uno strumento di *disclosure* su larga scala delle informazioni ambientali e di buone pratiche riguardanti l'industria italiana, con l'obiettivo di rendere ancora più trasparente il percorso virtuoso avviato dal nostro Sistema produttivo sul tema della sostenibilità ambientale.

Un'ulteriore iniziativa avviata sotto l'egida del nostro Gruppo Tecnico Responsabilità Sociale d'Impresa riguarderà, invece, la figura essenziale del **Sustainability Manager**, e sarà finalizzata a quantificare e qualificare la domanda di competenze per la sostenibilità da parte delle imprese italiane. Il progetto, che prevederà un ciclo di seminari nei territori di informazione e sensibilizzazione sulle competenze per la managerialità sostenibile, consentirà alle Imprese di dotarsi di figure strategiche e altamente qualificate in grado di inquadrare correttamente sfide e opportunità offerte dalla transizione green.

In conclusione, vorrei sottolineare che la sostenibilità è uno dei grandi driver che orienterà le politiche, l'innovazione e gli investimenti dei prossimi anni. Si tratta di una sfida epocale, all'interno di un nuovo paradigma di sviluppo nel quale le imprese dovranno confrontarsi per rispondere ai nuovi bisogni della società. Confindustria accompagnerà le sue imprese in questo percorso e continuerà a collaborare con le Istituzioni e i grandi attori della società civile per vincere questa sfida.

In questo contesto, la "leva" della repressione penale degli illeciti rappresenta uno strumento necessario, ma non certo sufficiente, specie se non è accompagnata dalla valorizzazione delle condotte riparatorie, da adeguate misure di prevenzione e da uno strumentario di politiche industriali diretto a riorientare le scelte produttive delle imprese.

