



**Commissione riunite Giustizia e Territorio, ambiente, beni ambientali
del Senato della Repubblica**

**Proposta di legge AS. 1345 recante *“Disposizioni in materia di delitti contro
l'ambiente”***

**Audizione del Direttore Generale di Confindustria
Marcella Panucci**

Roma, 11 settembre 2014

INDICE

- 1. Valutazioni generali sul disegno di legge**
- 2. Valutazioni di dettaglio**
 - 2.1 Indeterminatezza delle fattispecie incriminatrici**
 - 2.2 Punibilità a titolo di colpa**
 - 2.3 Ravvedimento operoso**
 - 2.4 Responsabilità degli enti ai sensi del d. lgs. n. 231/2001**

1. Valutazioni generali sul disegno di legge

Il Disegno di Legge che reca "*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*", oggetto di esame in seconda lettura, punta a inasprire la repressione degli illeciti ambientali, mediante l'introduzione nel Codice penale di nuovi delitti e il rafforzamento delle sanzioni nel caso di reati posti in essere da organizzazioni criminali, in un'ottica di riordino complessivo della materia.

Già nel corso della nostra audizione alla Camera abbiamo avuto modo di dividerne le linee di fondo, vale a dire l'opportunità di rafforzare la tutela penale dell'ambiente, reagendo in maniera più incisiva alle condotte criminali.

Fermo restando questo, è al contempo essenziale procedere in tale direzione nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e meritevolezza della pena, assicurando interventi che siano meditati sul piano delle conseguenze per le attività economiche e non invece dettati da un'ingiustificata e generalizzata logica punitiva.

Infatti, l'innegabile esigenza di una più efficace tutela dell'ambiente deve essere coordinata con gli obiettivi di politica industriale che il nostro Paese è chiamato a perseguire per recuperare competitività.

A questo proposito, giova ricordare che le proposte di legge originarie risultavano fortemente critiche in quanto espressione di una logica repressiva quasi preconcepita nei confronti delle attività imprenditoriali. Il riferimento è, in particolare, a: *i)* l'indiscriminato inasprimento del quadro sanzionatorio senza distinguere tra condotte dolose e condotte non intenzionali; *ii)* la duplicazione delle fattispecie illecite; *iii)* l'introduzione di reati di pericolo astratto; *iv)* l'irrazionale estensione del novero dei reati presupposto della responsabilità da reato degli enti ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 (di seguito, "Decreto 231").

Un impianto così rigoroso mal si conciliava con l'esigenza di garantire il dovuto bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e quella di valori pariordinati, come l'iniziativa economica.

Infatti, pur condividendo la necessità di interventi volti a contrastare e punire le condotte lesive dell'ambiente, consideriamo allo stesso modo essenziale differenziare la risposta dell'ordinamento in base alle specifiche condotte da reprimere.

In quest'ottica, presupposto imprescindibile deve essere la netta distinzione tra l'agire della criminalità organizzata in materia ambientale e quello di chi, pur operando nel rispetto degli

standard di legge nell'esercizio dell'attività di impresa, talvolta incorre per lo più a titolo di colpa in violazioni di norme a tutela dell'ambiente.

Il testo approvato alla Camera e oggi in discussione, pur presentando una impostazione più calibrata di quella iniziale, non sembra ancora operare adeguatamente questa necessaria distinzione.

Non valorizzare questa differenza avrà come conseguenza di rendere inaccettabile il rischio d'impresa, scoraggiando investimenti, italiani e stranieri, di cui il Paese ha urgente bisogno per uscire dalla crisi che ci attanaglia ormai da sette anni.

È nostra ferma convinzione che in un Paese a forte vocazione industriale come il nostro la tutela dell'ambiente debba essere declinata nell'ottica di realizzare uno sviluppo sostenibile in cui le esigenze ambientali, sociali ed economiche siano tutte temperate.

Pertanto, un'efficace politica legislativa dovrebbe colpire con lo strumento penale le condotte intenzionalmente lesive dell'ambiente, ricorrendo invece a misure di tutela civili e/o amministrative per le ipotesi di violazioni incolpevoli commesse in assenza di dolo o grave negligenza, così come previsto altresì dalla normativa comunitaria (v. Direttiva 2008/99/CE, sulla tutela penale dell'ambiente).

Occorre tenere presente anche quanto segnalato a più riprese da Pietro Grasso in qualità di Procuratore Nazionale Antimafia nell'ambito dell'inchiesta svolta dalla Commissione bicamerale del Parlamento in materia di bonifiche dei siti contaminati, pubblicata a dicembre 2012: *«A livello normativo, sarebbe particolarmente importante, secondo la nostra esperienza, prevedere un sistema repressivo premiale, che favorisca la deflazione del procedimento penale in relazione agli interventi di ripristino ambientale posti in essere dall'indagato. In sostanza, il senso è che il degrado ambientale già prodotto non si risolve con il carcere, bensì con il recupero».*

Bisogna evitare che si individui nel diritto penale lo strumento ordinario di gestione dei pericoli connessi allo svolgimento di attività complesse (economiche, tecnologiche o scientifiche), senza considerare che si tratta di profili da affrontare, in via anticipata, sul terreno politico-amministrativo. E ciò sia per la maggiore effettività di tale ultima forma di tutela giuridica, sia in considerazione dell'inadeguatezza dell'intervento penale in chiave preventiva.

Il diritto penale dell'ambiente costituisce senza dubbio un settore normativo fortemente interessato da questa impostazione, come conferma il Rapporto OCSE 2013 sulle performance ambientali dell'Italia. Le restrizioni normative e la tendenza ad adottare scelte legislative poco meditate e spesso frutto di situazioni emergenziali ostacolano nel nostro Paese le attività produttive e gli investimenti, compresi quelli che consentirebbero di migliorare le tecnologie e la stessa difesa dell'ambiente.

Al contrario occorre, invece, rimettere al centro delle politiche l'industria quale fattore che genera lavoro e benessere, condizioni imprescindibili per assicurare sia la coesione sociale che la sostenibilità ambientale. E' necessario avere la consapevolezza che la delocalizzazione industriale determina effetti negativi non solo per l'economia ma anche per l'ambiente, dovuti alla mancanza di quegli investimenti per tecnologie e innovazioni capaci di tutelare o recuperare le risorse naturali.

Peraltro, alcuni passaggi del provvedimento in discussione risultano in evidente disallineamento con la regolamentazione europea che, invece, conferma la necessità di rendere proporzionate le sanzioni evitando discriminazioni e svantaggi competitivi tra gli operatori economici all'interno del mercato comune (v. art. 5, Direttiva 2008/99/CE).

Alla luce delle considerazioni fin qui espresse, riteniamo necessario un intervento che, senza mettere in discussione l'impianto del DDL, risolva alcuni profili problematici.

Il riferimento è ai seguenti profili:

- sull'indeterminatezza delle nuove fattispecie di illecito, è necessario precisare che il reato di inquinamento ambientale dell'aria sia configurabile quando viene causato un danno alla qualità del suolo, delle acque, della fauna e della flora. Inoltre, in materia di disastro ambientale, andrebbe specificato che le condotte abusive consistono nella commissione di un delitto contro la Pubblica Amministrazione;
- sulla punibilità anche a titolo di colpa dei nuovi delitti di inquinamento e disastro ambientale, occorre eliminare la punibilità a titolo di colpa o, in via subordinata, prevedere la non configurazione del reato per il soggetto che si attiva per operazioni di risanamento ambientale (es. bonifica, messa in sicurezza, riparazione);

- in tema di ravvedimento operoso, si ritiene opportuno disporre la sospensione del procedimento penale e della prescrizione per l'intera durata degli interventi di risanamento;
- in merito ai reati ambientali presupposto della responsabilità degli enti, dovrebbero essere eliminate le sovrapposizioni tra le nuove fattispecie delittuose (inquinamento e disastro ambientale) e quelle contravvenzionali già esistenti.

L'obiettivo è di ricondurre il DDL ai principi europei, sia sulla determinatezza delle nuove fattispecie penali, sia sulla definizione del catalogo dei reati presupposto del Decreto 231. In quest'ottica, e con l'auspicio di contribuire a quel bilanciamento tra elevata tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile, le nostre proposte mirano a distinguere nettamente le condotte della criminalità organizzata in campo ambientale da quelle di chi, nell'ordinario esercizio dell'attività d'impresa, incorra in sporadiche violazioni della relativa disciplina.

2. Valutazioni di dettaglio

2.1 Indeterminatezza delle fattispecie incriminatrici

Alcune fattispecie tratteggiate dal DDL non paiono sufficientemente determinate.

In particolare, il provvedimento delinea in maniera molto ampia il delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e quello di disastro ambientale (452-*ter*), in contrasto con il principio di determinatezza della fattispecie penale, costituzionalmente garantito.

Con riferimento al reato di inquinamento ambientale, in linea con la normativa europea e nazionale, sarebbe opportuno declinare più attentamente il riferimento all'inquinamento dell'aria, per evitare arbitrii in sede applicativa, sotto il profilo dell'imputazione degli eventi illeciti agli operatori che svolgono attività che impattano sull'ambiente.

Infatti, in sede europea il danno prodotto all'aria è stato espressamente riconosciuto come di difficile quantificazione e riparazione. La direttiva 2004/35/CE, nel quarto considerando, ha definito il danno ambientale alla componente aria includendovi «*il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti*». Non è un caso che il successivo articolo 2 della direttiva consideri distintamente il danno alle acque e al terreno, non anche quello all'aria, che dunque rileva se e in quanto si traduca in un danno alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque o al suolo.

Coerentemente, l'articolo 3, lettera a), della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, ha obbligato gli Stati membri a incriminare condotte di scarico, emissione o immissione illecite di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria solo in relazione alle eventuali ricadute sul suolo e sulle acque ovvero sulla salute delle persone.

Allo stesso tempo, la corretta attuazione del principio costituzionale di determinatezza della fattispecie penale presuppone la riscontrabilità in concreto degli elementi che la caratterizzano e, quindi, la loro idoneità a formare oggetto di prova nel processo penale. Ciò al fine di contenere entro limiti ragionevoli la discrezionalità del giudice nell'attività di sussunzione del caso concreto all'interno del paradigma legale.

Peraltro, tale verificabilità in concreto degli elementi costitutivi della fattispecie legale rappresenta anche una condizione essenziale per assicurare il rispetto dei principi del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., sotto il profilo dell'effettività del contraddittorio e dell'esercizio del diritto di difesa. Infatti, la verificabilità empirica della norma implica la necessità di una chiara dimostrabilità in giudizio del fatto dalla stessa contemplato.

Alla luce di queste considerazioni, sarebbe opportuno prevedere la punibilità del reato di inquinamento ambientale riferito all'aria soltanto qualora dal deterioramento della sua qualità sia derivato un danno alla qualità del suolo, delle acque, della fauna o della flora.

Sempre con l'obiettivo di garantire il rispetto del principio costituzionale di determinatezza delle fattispecie incriminatrici, appare necessario precisare la condotta oggetto del delitto di disastro ambientale. Infatti, il DDL punisce chiunque cagioni un disastro ambientale o attraverso la violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative poste a tutela dell'ambiente ovvero "comunque abusivamente".

Quest'ultima espressione risulta eccessivamente ampia e indefinita e andrebbe sostituita facendo riferimento alla commissione di un delitto contro la Pubblica Amministrazione, che abbia comunque come fine ultimo di violare disposizioni poste a tutela del bene giuridico ambiente.

In questo modo, il delitto in esame ricorrerebbe in presenza di irregolarità nel procedimento di rilascio delle necessarie autorizzazioni per effetto della commissione di un delitto contro la PA. Delitto che abbia "condizionato" l'iter del procedimento stesso e che sia stato commesso per aggirare, nella sostanza, i presidi ambientali, determinando una situazione di abuso accertabile.

Peraltro, la precisazione proposta rafforzerebbe la punibilità di quelle condotte che siano espressione di una vera e propria politica criminale in campo ambientale, distinguendole da quelle di chi incorra invece in una violazione nell'ordinario esercizio dell'attività d'impresa.

2.2 Punibilità a titolo di colpa

Il DDL prevede la punibilità dei delitti di inquinamento ambientale e di disastro ambientale anche a titolo di mera colpa, senza considerare che in materia ambientale l'incriminazione colposa derivante dalla violazione di precetti normativi o amministrativi è caratterizzata da forte indeterminatezza e incertezza.

Questa materia, infatti, oltre ad aver rappresentato negli ultimi anni uno dei principali terreni di contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, presenta ancora numerosi elementi di complicazione e imprecisione che, laddove incorporati nel precetto penalistico, rischierebbero di vanificare i principi costituzionali di determinatezza e tassatività della fattispecie punitiva.

Peraltro, l'inadeguatezza di questa impostazione risulta ancor più evidente se si considera che il DDL punisce i reati in questione anche a titolo omissivo per inosservanza di indefiniti precetti, persino amministrativi e di rango regionale o locale.

Se questo impianto restasse confermato, ne deriverebbe un'incontrollata espansione della responsabilità penale, con conseguente rischio di grave pregiudizio alle attività imprenditoriali e, quindi, all'ambiente e all'economia.

L'ulteriore effetto sarebbe quello di alimentare la tendenza a individuare nel diritto penale lo strumento di gestione dei pericoli connessi allo svolgimento di attività complesse (economiche, tecnologiche o scientifiche), senza tuttavia considerare che si tratta di profili che dovrebbero essere affrontati, in via anticipata, sul terreno politico-amministrativo. E ciò non soltanto ai fini della maggiore effettività di tale ultima forma di tutela giuridica, ma anche in considerazione dell'inefficacia dell'intervento penale in chiave preventiva.

Il diritto penale dell'ambiente costituisce senza dubbio un settore normativo fortemente interessato da questa impostazione. Al riguardo, peraltro, il Rapporto OCSE 2013 sulle performance ambientali dell'Italia evidenzia che le restrizioni normative e la tendenza ad adottare scelte legislative poco meditate e spesso frutto di situazioni emergenziali ostacolano le attività

produttive e gli investimenti, compresi quelli che consentirebbero di migliorare le tecnologie e la difesa dell'ambiente.

Le politiche ambientali dovrebbero, invece, essere integrate con le altre politiche economiche, ambientali e sociali, in modo da utilizzare lo strumento penale, non come risposta a situazioni di allarme sociale, ma come mezzo per fare fronte alle reali esigenze di punibilità. In quest'ottica, il ricorso alla sanzione penale dovrebbe costituire *l'extrema ratio* nei casi in cui le misure di tutela civili e/o amministrative non risultino efficaci.

Al contrario, il DDL delinea una risposta sanzionatoria non calibrata sul disvalore delle singole condotte considerate, non tenendo conto che l'ordinamento già prevede diverse fattispecie di reato ambientale, nonché adeguati strumenti civili e amministrativi per i casi di inquinamento e danno non intenzionali al bene ambiente.

In termini concreti, un'adeguata ponderazione delle esigenze ambientali, sociali ed economiche che assicuri al contempo il rispetto dei richiamati principi costituzionali vigenti in materia penale imporrebbe al legislatore di limitare la punibilità dei reati in commento alle sole fattispecie dolose.

In alternativa, sarebbe apprezzabile quanto meno introdurre un'adeguata distinzione tra colui che ha agito a titolo doloso e colui che invece ha posto in essere una condotta colposa, attivandosi prontamente per riparare le conseguenze del proprio illecito. Infatti, in un'ottica di politica legislativa, la valorizzazione delle condotte di riparazione consentirebbe di combinare l'effetto deterrente proprio della norma penale con l'esigenza di salvaguardia ambientale, puntando sulla rimozione delle violazioni da parte del soggetto autore delle condotte non dolose.

In linea con queste considerazioni, si propone di prevedere la non configurazione dell'illecito colposo per il soggetto che si attivi per il risanamento ambientale (a seconda dei casi messa in sicurezza, bonifica o riparazione), in modo da sfruttare il potenziale dissuasivo e gli effetti positivi di tali interventi, coerentemente con il sistema di valori e diritti tutelati in sede europea e recepiti dal nostro ordinamento.

Il DDL, invece, non riconosce appropriata valenza dissuasiva alle condotte di riparazione del pregiudizio o pericolo di compromissione del bene ambiente. Si tratta di una scelta irragionevole, considerando che nessuna impresa si esporrebbe alle conseguenze penali e risarcitorie di

un'autodenuncia, segnalando ad esempio una situazione di contaminazione, se la legge non contemplasse un adeguato effetto premiale, come una causa di non punibilità.

Peraltro, collegando effetti premiali all'adozione di misure di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi, il bene ambiente sarebbe più efficacemente salvaguardato e il valore dell'impresa non sarebbe compresso.

Infatti, in un'ottica costi-benefici, all'autore della violazione converrebbe sostenere l'onere economico delle misure di riparazione del pregiudizio o del pericolo cagionato, piuttosto che perpetrare l'illecito. Nell'attuale formulazione del DDL, invece, anche se si adopera per riparare le conseguenze del proprio illecito, l'agente incorre comunque nell'applicazione delle sanzioni penali.

In definitiva, sembrerebbe doverosa l'esclusione della punibilità dell'illecito colposo qualora il soggetto si attivi per il risanamento ambientale (a seconda dei casi, messa in sicurezza, bonifica o riparazione), arrestando la propria condotta prima che questa possa determinare pregiudizi irreparabili all'ambiente. Ciò consentirebbe di sfruttare il potenziale dissuasivo e gli effetti positivi di tali interventi, in linea con il sistema di valori e diritti tutelati in sede europea e recepiti dal nostro ordinamento.

2.3 Ravvedimento operoso

L'effettiva valorizzazione del meccanismo premiale collegato al ravvedimento operoso presuppone la considerazione dei tempi in concreto necessari per svolgere gli adempimenti funzionali al risanamento ambientale.

Il DDL non considera adeguatamente tale esigenza laddove prevede che il giudice, su richiesta dell'imputato, dispone la sospensione del procedimento penale per un tempo non superiore a un anno, al fine di consentire il completamento dei suddetti interventi di risanamento.

In questo modo si rischia di vanificare l'operatività della misura, posto che un periodo non superiore a un anno risulta inconciliabile con i tempi amministrativi e tecnici delle attività di risanamento ambientale.

Infatti, ad esempio, le tempistiche dei procedimenti amministrativi riguardanti gli interventi di messa in sicurezza e bonifica (notifica preliminare, approvazione della caratterizzazione,

approvazione del progetto e realizzazione dell'intervento) superano sicuramente i 12 mesi. Senza considerare l'ulteriore arco temporale necessario per realizzare gli interventi di risanamento.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene opportuno disporre la sospensione del procedimento penale e del termine di prescrizione per l'intera durata dell'esecuzione degli interventi di risanamento.

2.4 Responsabilità degli enti ai sensi del d. lgs. n. 231/2001

Il DDL interviene in materia di responsabilità amministrativa degli enti, inserendo nel catalogo dei reati presupposto in materia ambientale (v. art. 25-*undecies*, Decreto 231) anche le nuove fattispecie di illecito introdotte dallo stesso DDL nel Codice penale.

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, realizzate con condotte dolose o di grave negligenza da cui derivi un danno o almeno un concreto pericolo per l'ambiente. Infatti, in questa direzione, i nuovi reati presupposto di "inquinamento ambientale" e "disastro ambientale" sono concepiti quali delitti dolosi e di evento e si configurano in presenza del danno arrecato al bene giuridico protetto.

Allo stesso tempo, non è condivisibile imputare all'ente la commissione dei medesimi reati anche a titolo di colpa.

Infatti da un lato, come già evidenziato, l'incriminazione colposa derivante dalla violazione di precetti normativi o amministrativi in materia ambientale è connotata da forte indeterminatezza e incertezza, con la conseguenza di una indefinita espansione della responsabilità penale; dall'altro lato, la punibilità dell'ente in presenza di reati commessi per semplice imprudenza o imperizia è in contrasto con le Direttive europee in materia ambientale, che subordinano la responsabilità delle imprese a condotte intenzionali o poste in essere per grave negligenza. Al contrario, il DDL considera sufficiente ogni grado di colpa per l'imputazione del reato alla persona fisica e, ricorrendone i presupposti, per l'insorgere della responsabilità dell'ente.

Sempre nell'ottica di assicurare una maggiore coerenza con i richiamati precetti europei in materia ambientale, sarebbe opportuno intervenire anche sugli altri reati presupposto della responsabilità amministrativa previsti dal Codice dell'Ambiente.

In particolare, ferme restando le fattispecie di natura delittuosa e quelle espressione della criminalità organizzata, dovrebbero essere espunte quelle contravvenzionali che sanzionano determinati illeciti amministrativi o penali. Infatti questi ultimi costituiscono, a loro volta, il presupposto dei richiamati nuovi delitti introdotti dal DDL nel Codice penale e inseriti tra i reati presupposto ex Decreto 231.

Pertanto, per effetto di questo intervento correttivo, gli illeciti espunti dall'elenco del Decreto 231 continuerebbero a rilevare, ma soltanto laddove rappresentino il presupposto dei delitti di inquinamento ambientale o di disastro ambientale.

Peraltro, si eviterebbe la sovrapposizione tra fattispecie punibili che ingenera confusione tra gli operatori, e verrebbe ridimensionata l'eccessiva anticipazione della soglia di rilevanza ai fini del Decreto 231 che caratterizza gli attuali reati ambientali presupposto, per come sono stati introdotti nel 2011 in attuazione delle Direttive UE.