



Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

Audizione del Direttore Generale di Confindustria

Marcella Panucci

Proposte di legge C. 957 e C. 342, recanti *“disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale”*

Roma, 26 novembre 2013

INDICE

Considerazioni generali

Considerazioni di dettaglio

- 1. Il mancato rispetto dei principi di determinatezza e offensività**
- 2. Il nesso causale**
- 3. La duplicazione degli illeciti ambientali**
- 4. Le sanzioni**
 - 4.1** Misure di ripristino ambientale
- 5. La responsabilità da reato degli enti**
 - 5.1** Criteri di imputazione della responsabilità da reato
 - 5.2** Duplicazione di illeciti
 - 5.3** Sanzioni sproporzionate
 - 5.4** Mancata valorizzazione degli effetti premiali
- 6. L'estensione della legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale**

Considerazioni generali

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sui Disegni di Legge recanti disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente attualmente in esame.

I due provvedimenti puntano a razionalizzare e rafforzare la disciplina penale dell'ambiente attraverso la sua trasposizione dal Codice dell'ambiente al Codice Penale, la previsione di nuove fattispecie criminose, l'inasprimento delle sanzioni e la delega al Governo al riordino complessivo della materia.

L'introduzione dei reati ambientali nel Codice penale incontra un ragionevole consenso, così come l'inasprimento delle sanzioni per le condotte illecite in campo ambientale poste in essere da organizzazioni criminali o di matrice mafiosa.

L'impianto complessivo dei due provvedimenti risulta però fortemente critico, poiché esprime una logica punitiva nei confronti delle attività produttive che non tiene conto degli obiettivi di politica industriale che il nostro Paese dovrebbe perseguire per recuperare competitività, anche attraverso misure in campo ambientale. Mi riferisco a:

- il generalizzato inasprimento del quadro sanzionatorio;
- la duplicazione delle fattispecie illecite;
- l'introduzione di taluni reati di pericolo astratto;
- l'irrazionale estensione del novero dei reati ambientali presupposto della responsabilità da reato degli enti;
- l'attribuzione della legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale agli enti territoriali e al pubblico ministero, oltre che allo Stato.

Siamo di fronte a norme che, se approvate, comporterebbero un evidente disallineamento della nostra regolamentazione rispetto a quella europea.

Quest'ultima, infatti, riconosce uno stretto legame tra le azioni ambientali e quelle riguardanti altri valori fondamentali, imponendo una ponderazione nella loro gestione.

Tale ponderazione deve assicurare l'equilibrio tra la tutela dell'ambiente e quella di valori parordinati, come l'iniziativa economica, che non può dirsi assicurato dalle disposizioni contenute nei due disegni di legge in questione.

Se è vero che da tempo è avvertita l'esigenza di prevedere un regime sanzionatorio, che punisca con rigore i comportamenti intenzionalmente lesivi dell'ambiente, esigenza questa rafforzata dai recenti fatti di cronaca emersi in relazione alla c.d. Terra dei fuochi, è anche vero che l'ordinamento deve selezionare le condotte di chi utilizza il veicolo imprenditoriale per meri fini delinquenti.

Ribaltando la prospettiva, ciò comporta che il Legislatore dovrebbe evitare di assimilare a queste ultime quelle condotte che, sebbene illecite, non siano espressione di un "disegno criminoso".

Il rischio è, altrimenti, di introdurre ostacoli all'esercizio di libertà fondamentali tutelate dal nostro ordinamento che finiscono per risultare, in concreto, sproporzionati rispetto alla *ratio* di tutela del bene ambiente. In proposito, Confindustria ritiene che in un Paese a forte vocazione industriale come l'Italia, l'ambiente debba essere in cima alle priorità dell'azione di Governo, in funzione di uno sviluppo sostenibile che consenta di contemperare le esigenze ambientali, sociali ed economiche.

È per questa ragione che condividiamo l'opportunità di agire in maniera più incisiva contro le condotte criminali, ma al tempo stesso occorre evitare una tendenza che spesso caratterizza la nostra legislazione: rispondere alle istanze di tutela con interventi poco meditati sul piano delle conseguenze per le attività economiche.

Questa tendenza ha comportato, e comporta, pesanti pregiudizi per le imprese oneste – che sono la gran parte – e finisce per favorire, invece, quelle criminali, che trovano proprio nell'incertezza e nella complicazione delle regole terreno fertile per i propri affari illeciti.

Calando questo discorso sul tema oggi in discussione, occorre considerare che un apparato sanzionatorio così rigoroso, quale quello tratteggiato dai due DDL, mal si concilia con le esigenze di quelle imprese che, pur organizzandosi per rispettare la legislazione ambientale, devono confrontarsi con un sistema normativo confuso e contraddittorio.

Un Paese civile, invece, deve essere dotato di sanzioni equilibrate e in grado di perseguire i comportamenti intenzionalmente offensivi. E, allo stesso tempo, puntare su:

- un sistema di controlli preventivi efficaci;
- meccanismi premiali in grado di incentivare i comportamenti di chi si attivi per impedire, eliminare o attenuare i pregiudizi ambientali.

La stessa Unione Europea da sempre predilige in questa materia il profilo precauzionale rispetto a quello repressivo.

Nel rapporto OCSE 2013 sulle *performance* ambientali dell'Italia viene infatti dato atto al nostro Paese che il controllo del rispetto della normativa ambientale è stato rafforzato grazie al decentramento del monitoraggio e delle ispezioni in materia di conformità alle norme, ma è stato anche reso più efficiente grazie alla semplificazione delle procedure di controllo, alla riduzione degli oneri amministrativi e alla maggiore efficacia degli interventi correttivi.

Questo andamento non sembra però riguardare la criminalità organizzata, soprattutto di stampo mafioso. Come segnalato da Legambiente nel rapporto Ecomafia 2013, essa ha avuto un giro di affari di 16,7 miliardi di euro gestito da 302 clan, 6 in più rispetto a quelli censiti lo scorso anno. Il 45,7% dei reati è concentrato nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Sicilia, Calabria e Puglia).

Secondo il citato rapporto OCSE, le restrizioni normative, la burocrazia e la mancanza di una politica omogenea a livello nazionale in materia ambientale ostacolano le attività produttive e gli investimenti, compresi quelli che consentirebbero di migliorare le tecnologie e la difesa dell'ambiente.

Viene da chiedersi per quale ragione nel nostro ordinamento non si percorrono le soluzioni, ormai sotto gli occhi di tutti, che consentirebbero di contrastare la criminalità ambientale e al tempo stesso dare maggiore slancio alla nostra economia.

Ad esempio, la Germania ha adottato una politica in materia di rifiuti che punta alla valorizzazione delle materie prime e che, secondo i dati del Ministero federale dell'ambiente tedesco, ha dato vita a un indotto che oggi occupa complessivamente circa 160.000 persone e genera un fatturato annuale di oltre 40 miliardi di euro. Politiche che non hanno solo riflessi economici, ma contribuiscono anche ad abbattere la percentuale dei crimini ambientali. Come segnalato quest'anno dalla Commissione Bicamerale d'inchiesta sul ciclo illecito di rifiuti, *“se il rifiuto resta tale (come accade in Italia, salvo qualche zona virtuosa) non solo ne deriva un grave pregiudizio per l'ambiente e per la salute delle persone, ma non vi è neppure alcun profitto per alcuno. L'unico*

profitto che può essere ricavato, in un sistema del genere, è quello che la criminalità, organizzata e non, riesce a conseguire infiltrandosi, ed in certi casi sostituendosi agli apparati statali”.

Queste brevi considerazioni servono per ribadire che lo strumento penale deve selezionare le condotte più gravi, ponendosi come complementare ai presidi amministrativi e civilistici predisposti per la salvaguardia degli interessi ambientali.

Su questo punto voglio essere chiara: occorre differenziare in modo netto la condotta di chi inquina in modo intenzionale da quella di chi, pur operando nel rispetto degli standard di legge, incorra in un illecito ambientale.

Non aver colto questo distinguo è la maggiore criticità delle due proposte, la cui impostazione ostinatamente repressiva rischia di far venir meno le condizioni essenziali per l'esistenza stessa di un contesto imprenditoriale.

Una logica punitiva che contrasta, del resto, con il fondamentale principio di sussidiarietà, secondo cui è consentito ricorrere alla pena solo quando ogni altra misura appaia inadeguata a tutelare efficacemente il bene giuridico volta per volta protetto.

Un legislatore accorto non può trascurare che, reprimendo con severità eccessiva condotte considerate lesive anche solo in astratto del bene ambiente, rischia di sacrificare gli obiettivi, parimenti essenziali, dello sviluppo economico e della competitività. Sul tavolo vi è dunque l'esigenza di ponderare con attenzione le azioni a tutela dell'ambiente e altri valori, pure dotati di rilievo costituzionale, come l'iniziativa economica.

Ebbene, la sensazione è che i due DDL lascino quest'ultimo valore sprovvisto di adeguata considerazione.

Si tratta, in altre parole, di un'iniziativa legislativa che sembra tradire una concezione preconcepita e, per certi versi, antagonista del rapporto tra impresa e giustizia.

Chi fa impresa non è, e non può essere considerato, a priori un nemico della legge, né un soggetto che tenta di aggirarla. Non solo. Non di rado abbiamo l'impressione che chi scrive e applica la legge non abbia adeguata contezza del valore che l'impresa ha per un territorio, per i suoi lavoratori, spesso per intere filiere produttive.

Quel valore è un bene che va preservato. Anche perché, non dobbiamo dimenticarlo, l'industria genera lavoro e benessere, condizioni imprescindibili per assicurare la coesione sociale.

Con questo non intendo di certo discutere il fatto che gli illeciti debbano essere perseguiti e che la stessa impresa possa essere chiamata a risponderne.

Anzi, Confindustria è impegnata in prima linea nella ricerca di un bilanciamento tra le esigenze dell'economia e quelle della legalità, anche al fine di garantire una maggiore certezza e prevedibilità delle decisioni giurisdizionali.

Dobbiamo però constatare che non sembrano andare in questa direzione, da un lato, alcuni eccessi del legislatore e, dall'altro, la disinvoltura riscontrata nella prassi applicativa delle sanzioni e delle misure cautelari previste dal decreto 231 del 2001.

L'iniziativa legislativa in esame rafforza, anziché attenuare, questa preoccupante tendenza.

Il DDL 957 prevede severe sanzioni interdittive per le imprese, che consentono l'applicazione di corrispondenti misure cautelari, delineando un impianto in grado di eliminare dal tessuto produttivo l'ente responsabile, piuttosto che ripristinare il bene ambiente.

Mi accingo a concludere.

È imprescindibile che il tema della tutela dell'ambiente sia affrontato in chiave moderna ed equilibrata. Questo significa:

- delineare in modo puntuale le fattispecie delittuose, così da orientare la reazione più severa verso le imprese criminali;
- incentivare le azioni di ripristino ambientale, la cui efficacia deterrente non è inferiore a quella delle sanzioni;
- stabilire le sanzioni a carico dell'impresa in modo da colpire quelle sole condotte che esprimano una consapevole organizzazione delinquenziale.

Con l'auspicio di contribuire a quel bilanciamento tra elevata tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile, di seguito sono indicate in dettaglio le osservazioni e le proposte di Confindustria riguardanti i due DDL in commento.

Considerazioni di dettaglio

L'obiettivo dei due DDL, dichiarato nelle relazioni di accompagnamento, è di conformarsi anche alle precise indicazioni provenienti dall'Unione Europea, che ha previsto la punibilità di ipotesi dannose o concretamente idonee a provocare danni per la salute o per l'ambiente.

Infatti la direttiva 2008/99/CE impone agli Stati membri di adoperarsi per sanzionare condotte che "provochino o possano provocare" pregiudizio all'ambiente, imponendo di tratteggiare reati di danno o, al più, di pericolo concreto.

Le maggiori criticità che emergono nell'impostazione delle due proposte, sia sotto il profilo della responsabilità delle persone fisiche, sia per quella degli enti, riguardano:

- il mancato rispetto dei principi costituzionali di determinatezza e offensività;
- il nesso causale;
- la duplicazione degli illeciti ambientali;
- le sanzioni;
- l'estensione della legittimazione all'azione risarcitoria.

1. Il mancato rispetto dei principi di determinatezza e offensività

Alcune fattispecie tratteggiate dal DDL 957 non paiono sufficientemente determinate.

In particolare, tale DDL delinea in maniera alquanto ampia l'inquinamento ambientale (art. 452-bis), il disastro ambientale (art. 452-*quater*) e il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*septies*), anche radioattivi (art. 452-*octies*): si puniscono condotte commesse "illecitamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative".

Considerato che queste fattispecie, ad esclusione del disastro ambientale, sono punibili anche a titolo di colpa, appare costituzionalmente necessitata una formulazione più conforme al principio di determinatezza. Solo così tali fattispecie potranno spiegare adeguata efficacia orientativa dei comportamenti dei singoli.

Sempre nell'ottica del principio di determinatezza, risulta critica anche la fattispecie di impedimento al controllo di cui all'articolo 452-*decies*, che punisce "il titolare o il gestore di un impianto che, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei

luoghi, impedisce o intralcia l'attività di controllo degli insediamenti o di parte di essi da parte dei soggetti legittimati ad eseguirla".

La disposizione incrimina la condotta di chi impedisca o intralci l'attività di controllo degli insediamenti. Non occorre riscontrare una lesione o esposizione a pericolo del bene ambiente per punire tale condotta. La norma inoltre non specifica a quale tipo di impianti alluda, dà per presupposto che tutti gli impianti consentano un accesso fisico in quanto situati all'interno di un insediamento. È talmente indeterminata che il suo perimetro applicativo potrebbe estendersi a qualsiasi ostacolo ai controlli, anche non afferenti alla tutela dell'ambiente.

L'articolo 452-*septies* del DDL 957, poi, pare indeterminato anche nella parte in cui fa generico riferimento all'illecito trattamento di "quantitativi di rifiuti", senza contenere alcuna altra specificazione. Il rischio di una simile previsione è che il presidio penale si attivi anche in relazione a condotte che abbiano ad oggetto quantità trascurabili di rifiuti, per cui è auspicabile una più attenta delimitazione dell'area di rilevanza penale.

L'articolo 452-*quater* del citato DDL, poi, non definisce il concetto di "*disastro ambientale*": la fattispecie del secondo comma sembra concepire il disastro come evento dalle connotazioni di durata, ampiezza e intensità offensiva tale da risultare grave e complesso, riecheggiando così l'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza¹ con riferimento ai delitti di cui agli articoli 434 (crollo di costruzioni o altri disastri dolosi) e 449 (incendi e disastro colposo) del Codice Penale. Ma tale concezione non pare agevolmente adattabile al disastro tratteggiato nel primo comma, che si configura invece come fattispecie differente rispetto a quelle appena richiamate.

La norma quindi è carente sia di elementi descrittivi che normativi della fattispecie, risolvendosi quindi nell'attribuzione a favore dell'autorità di un ampio margine di discrezionalità.

D'altra parte gli articoli 452-*ter* sul danno ambientale e 452-*quinquies* in tema di alterazione del patrimonio ambientale, della flora o della fauna selvatica o delle bellezze naturali protette fanno spesso ricorso ai concetti di "*compromissione rilevante*", "*compromissione durevole*", senza tuttavia fornire all'interprete indici per apprezzare la rilevanza della compromissione e prevedendola come alternativa autonomamente punibile rispetto all'evento del deterioramento.

Così anche per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*septies*), anche radioattivi (art. 452-*octies*), che nelle ipotesi delineate ai rispettivi primi commi puniscono l'illecito trattamento dei rifiuti senza

¹ Si vedano, tra le più recenti, Cass., sez. III pen., 46189/2011 e 9418/2008.

esigere la prova di un conseguente pericolo di compromissione e deterioramento dell'ambiente. Anzi, nel caso si verifichi il pericolo o la lesione del bene giuridico tutelato si applicano le più gravi sanzioni previste dai successivi commi delle due disposizioni.

Queste previsioni appaiono disallineate rispetto alla definizione di danno ambientale prevista dalla normativa europea e recepita nel nostro ordinamento all'art. 300 del Codice dell'ambiente. Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che è danno ambientale il deterioramento significativo e misurabile di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

Per porre rimedio alle criticità di cui sopra è opportuno, quindi, allineare le citate espressioni con quelle del Codice ambientale stabilendo la punibilità nei casi in cui la compromissione determina un deterioramento significativo e misurabile.

Sempre in quest'ottica, appare opportuno inoltre eliminare dall'art. 452-ter DDL 957 l'ultimo periodo del comma 2 (*la stessa pena si applica quando l'eliminazione della compromissione risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali*).

Anche l'articolo 452-*quinquies*, quarto comma, appare lacunoso in termini di tassatività quando punisce chiunque distrugge o altera bellezze naturali mediante costruzioni, demolizioni "o in qualsiasi altro modo". Quest'ultima locuzione appare indefinita e, quindi, idonea a aprire pericolosi spazi a ragionamenti analogici, vietati dalla Costituzione in sede penale.

Nell'ottica del principio di offensività, invece, si riscontra come il DDL 957 continui a riproporre fattispecie che incriminano condotte di mero pericolo astratto.

Il riferimento è, in particolare, alle seguenti disposizioni:

- 452 *septies*, commi da 1 a 3 – traffico di rifiuti;
- 452-*octies*, comma 1 – traffico di sorgenti radioattive e di materiale nucleare. Abbandono di sorgenti radioattive;
- 452 *decies* – impedimento al controllo.

Nei delitti in questione non è imposto al giudice di verificare, in concreto, la sussistenza di un pericolo, il quale viene concepito come presupposto dalla mera condotta illecita. Non essendo richiesta la dimostrazione di un'effettiva pericolosità della condotta, non è di conseguenza ammessa alcuna prova contraria in ordine all'insussistenza del pericolo.

In proposito, non si può fare a meno di evidenziare che l'ambiente non è uno di quei beni giuridici intangibili cui ben si attaglia l'incriminazione di condotte censurabili in sé con l'antigiuridicità sul piano economico-sociale (es. detenzione e porto illegale di armi) e, dunque, come reati di pericolo astratto o presunto. Il bene "ambiente" è caratterizzato, invece, da un substrato empirico che consente di verificare l'effettiva sussistenza di un evento dannoso o pericoloso come conseguenza di una condotta antigiuridica sul piano penale, che evidentemente non può consistere in ogni mera violazione di norme o atti amministrativi.

Le citate previsioni si risolverebbero, dunque, in una generalizzata repressione della disobbedienza di qualsivoglia precetto, in palese contrasto con i principi del diritto penale di *extrema ratio* e lesività. Riferite alle attività imprenditoriali, esse determinerebbero un'ingiustificata e irrazionale penalizzazione di condotte rilevanti solo sul piano formale e non anche in termini di danno, o di pericolo di danno, comprimendo così in modo ingiustificato il principio della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.).

Per fare un esempio, il rischio è che ad ogni sfioramento dei limiti di emissione AIA (autorizzazione integrata ambientale) corrisponda una violazione concreta della legge penale, in piena contraddizione con i meccanismi previsti per il rientro, sotto il controllo dell'Autorità, nei limiti di emissione stabiliti dalla legge o con le disposizioni in tema di bonifiche e operazioni di messa in sicurezza dirette a tutelare in concreto il bene "ambiente" nel bilanciamento con il principio della libertà dell'iniziativa produttiva.

Tutte queste criticità sono ancor più evidenti se si tiene conto poi che l'articolo 452-*duodecies* consente addirittura di sanzionare le condotte in questione anche a titolo di mera colpa.

Sulla base di questi rilievi, appare quantomeno necessario eliminare, ovunque ricorrano, le espressioni "illecitamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative", sostituendole con le seguenti "in violazione di specifiche disposizioni di legge".

Infine, pare critico il divieto, contenuto nell'articolo 452-*ter*, di bilanciamento delle circostanze attenuanti con le aggravanti contemplate dal medesimo articolo in tema di danno ambientale. La Corte costituzionale, da ultimo nel 2012, ha spesso stigmatizzato la tendenza del legislatore a impedire al giudice di adeguare il trattamento sanzionatorio al grado di offensività del fatto concreto.

Considerata la gravità delle sanzioni previste per le fattispecie circostanziate (reclusione fino a venti anni e multa fino a un milione di euro se dall'illecita immissione di sostanze inquinanti nell'ambiente deriva una lesione personale grave o la morte di una persona) e la circostanza che si tratta di aggravanti del delitto di inquinamento ambientale, punibile anche a titolo di colpa, il divieto di bilanciamento delle circostanze merita senz'altro un serio ripensamento, per evitare una grave sproporzione tra gravità del fatto concreto e sanzioni penali previste dal legislatore.

2. Il nesso causale

Molte delle fattispecie incriminatrici previste dai due DDL non appaiono supportate da un adeguato nesso di causalità tra la condotta dell'agente e l'evento o il pericolo di evento.

Su un piano generale, per escludere un inutile quanto fuorviante riferimento ad un contributo causale che, comunque, se "determinante" integra la realizzazione del fatto illecito, l'espressione "contribuendo a cagionare", ovunque ricorra, andrebbe soppressa (es. art. 452-bis di entrambi i DDL).

Inoltre, gli artt. 452-*bis* e 452-*septies* proposti dai due DDL fanno riferimento all'inquinamento dell'aria. Anche questo riferimento andrebbe soppresso, in quanto idoneo a determinare arbitrii in sede applicativa sotto il profilo dell'imputazione degli eventi illeciti agli operatori che svolgono attività che ha impatto sull'ambiente. Infatti, in sede europea il danno prodotto all'aria è stato espressamente riconosciuto come di impossibile quantificazione e riparazione e si è previsto, pertanto, che esso vada valutato in ordine alle sue eventuali ricadute sul suolo e sulle acque.

Infine, relativamente alla compromissione o messa in pericolo per la vita umana, l'art. 452-*ter* del DDL 957 è criticabile in quanto lesivo del principio di colpevolezza, poiché non prevede un'adeguata corrispondenza tra condotta e pericolo/evento. La previsione, infatti, sembra idonea a sganciare la tutela dell'ambiente da quella della salute sulla base dell'erroneo presupposto che sussistano sempre criteri in grado di assicurare con certezza la corrispondenza tra le azioni che impattano sull'ambiente e la salute umana. Il riferimento alla salute umana andrebbe quindi soppresso.

3. La duplicazione degli illeciti ambientali

In materia ambientale l'ordinamento già conosce alcune figure di reato, rilevanti anche come presupposto di responsabilità dell'ente. Si tratta di disposizioni contenute nel codice penale, nel Codice dell'ambiente e in altre leggi complementari, richiamate anche nell'articolo 25-*undecies* del decreto 231.

I DDL in esame non intervengono sulla preesistente disciplina degli illeciti ambientali. Determinano così una duplicazione di illeciti e di sanzioni, che, a sua volta, pone delicati problemi di coordinamento tra fattispecie in concorso tra loro.

Il DDL 957 si mostra consapevole di questa moltiplicazione di illeciti e sanzioni. Infatti, delega il Governo all'adozione di un decreto legislativo di riordino della disciplina in tema di responsabilità sia della persona fisica, sia dell'ente. Ma nelle more dell'emanazione di tale decreto saranno contemporaneamente vigenti disposizioni tra loro non coordinate, con il grave rischio di duplicazioni del regime sanzionatorio.

L'iniziativa legislativa in esame rivela ancora una volta un eccesso punitivo che, lungi dal profilare reale efficacia deterrente degli illeciti, rischia di determinare un grave pregiudizio per il sistema economico nazionale.

Alcune aree di sovrapposizione tra le fattispecie preesistenti e quelle previste dai due DDL sono:

- il delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* DDL 957) e la contravvenzione di distruzione o deterioramento di habitat all'interno di sito protetto (art. 733 c.p.);
- il delitto di alterazione del patrimonio naturale, della flora o della fauna selvatica o delle bellezze naturali protette (art. 452-*quinquies* DDL 957) con la contravvenzione punita dall'art. 727 c.p.;
- il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*septies* DDL 957) con il delitto di attività di gestione di rifiuti non autorizzata di cui all'articolo 256 del Codice dell'ambiente;
- il delitto di frode in materia ambientale (art. 452-*novies* DDL 957 con le contravvenzioni punite dagli articoli 258 (Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari) e 260-*bis* (Violazioni inerenti la tracciabilità dei rifiuti) del Codice dell'ambiente.

Per evitare l'ingiusta duplicazione di sanzioni nelle more del riordino della materia, appare opportuno differenziare quantomeno le fattispecie contravvenzionali già presenti nel Codice

dell'ambiente dalle ipotesi delittuose presenti nei due DDL in commento che prendono in considerazione le medesime condotte, qualificando queste ultime come delitti punibili in presenza di dolo specifico.

È il caso, ad esempio, del traffico di rifiuti di cui all'art. 452-ter, rispetto al quale andrebbe inserita la locuzione "*al fine di conseguire un ingiusto profitto*" nella descrizione della fattispecie incriminatrice.

4. Le sanzioni

I due DDL moltiplicano le sanzioni per gli illeciti ambientali in maniera irragionevole. Il trattamento sanzionatorio complessivo è così gravoso da profilare il rischio che la sua applicazione determini l'espulsione dell'impresa dal contesto produttivo.

In particolare, il DDL 957 commina in maniera indifferenziata la sanzione penale per tutte le ipotesi di illecito introdotte, dai delitti di danno a quelli di pericolo, dai delitti dolosi a quelli colposi. Ciascuna violazione ambientale è punita con reclusione, esose multe e pene accessorie per la persona fisica, nonché con sanzioni pecuniarie molto elevate e, spesso, misure interdittive per l'ente.

A ciò si aggiunga la prevista introduzione nel codice penale di un articolo 452-*quaterdecies*, che impone al giudice di disporre sempre la bonifica e il ripristino dello stato dei luoghi. La mancata ottemperanza a questo ordine costituisce a sua volta autonomo delitto. Il peso economico complessivo delle conseguenze dell'illecito pare pressoché insostenibile. Peraltro, tale disposizione, nell'imporre il recupero o la bonifica dell'aria, appare in contrasto con la disciplina europea del danno ambientale.

Inoltre, l'impianto sanzionatorio del DDL 957 non è coordinato con la parte generale del codice penale.

Infatti, l'articolo 24 del codice penale consente l'applicazione di multe dall'importo non superiore a 50.000 euro. Tale soglia può essere superata qualora ricorrano circostanze aggravanti o più reati in concorso tra loro, ma comunque non può oltrepassare i limiti massimi, rispettivamente, di 30.987 e 64.557 euro.

Nel DDL 957 gli articoli 452-*bis* in tema di inquinamento ambientale, 452-*ter* sul danno ambientale, 452-*septies* sul traffico di rifiuti, 452-*octies* sul traffico di sostanze radioattive valicano queste soglie.

L'articolo 452-*quater*, che punisce il disastro ambientale, addirittura profila una multa fino a due milioni di euro. Mentre l'articolo 452-*novies* punisce la frode in materia ambientale con pene, detentive e pecuniarie, incomparabilmente superiori rispetto a quelle previste da altri delitti commessi con frode e puniti dal codice penale.

Difetta, quindi, ogni proporzionalità tra gravità del reato e sanzione irrogabile.

4.1 Misure di ripristino ambientale

A fronte del preoccupante quadro sanzionatorio descritto, non pare adeguatamente valorizzato il potenziale dissuasivo delle misure di bonifica e di ripristino ambientale.

Sul punto, occorre considerare che la disciplina vigente contempla procedure operative di bonifica di siti contaminati, ma lo fa in maniera complessa e a tratti confusa. Per esempio, gli articoli 242 e seguenti e 304 e seguenti del Codice dell'ambiente paiono tra loro contrastanti quanto a termini per l'adempimento ed enti destinatari delle segnalazioni da parte del responsabile dell'inquinamento.

Dunque un soggetto che, resosi responsabile di contaminazioni, voglia attivare il richiamato procedimento di bonifica, incontrerà inutili complicazioni e notevoli costi senza, peraltro, alcuna prospettiva di attenuazione delle conseguenze sanzionatorie della propria condotta.

In proposito, non solo i DDL in esame non intervengono per semplificare il quadro normativo preesistente in tema di procedure amministrative di bonifica, ma nemmeno colgono la portata deterrente di tali misure. Ciò si apprezza con particolare riferimento alle circostanze aggravanti del reato di inquinamento, disastro ambientale e traffico illecito di rifiuti.

Al riguardo, vale la pena richiamare l'articolo 452-*ter* del DDL 957, che vanifica l'operatività delle disposizioni che prevedono azioni di prevenzione e riparazione (es. messa in sicurezza e/o bonifica), risolvendosi in un'arbitraria compressione di valori e diritti tutelati in sede europea.

In particolare, l'art. 11 del TFUE stabilisce che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'UE nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Tali previsioni esprimono i principi dell'unitarietà e del bilanciamento in materia di ambiente, in forza dei quali la tutela di questo valore mira alla salvaguardia dell'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche, attraverso la comparazione di vari interessi, per assicurare l'equilibrio ambientale e la tutela di valori pariordinati, come l'iniziativa economica.

Bilanciamento che vale anche nel nostro ordinamento, come ricordato di recente anche dalla Corte Costituzionale (sent. n. 85/2013).

L'esigenza di raggiungere un equilibrio tra la tutela ambientale e quella dello sviluppo economico-sociale dovrebbe quindi costituire per il legislatore il criterio guida da seguire nell'introduzione di reati in materia di ambiente. Tale criterio verrebbe rispettato solo laddove l'intervento penale venga mantenuto nei limiti della stretta necessità, cioè solo per i casi in cui non è possibile raggiungere risultati di tutela con altri strumenti previsti dall'ordinamento.

Va tenuto presente poi che la direttiva 2004/35/CE in materia di riparazione del danno ambientale prevede espressamente azioni di prevenzione e riparazione a tutela dell'ambiente nelle ipotesi di danno o rischio di danno ambientale.

Considerato che le attività di prevenzione e riparazione consentono di scongiurare la compromissione o il deterioramento dell'ambiente e tutelano la salute umana, la previsione penale si rileva contraria ai principi di sussidiarietà e meritevolezza della pena, determinando un ingiustificato sacrificio del diritto all'iniziativa produttiva.

A questo proposito, va tenuto presente che secondo la prevalente giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, il cittadino dello Stato non può essere punito qualora, pur violando la norma incriminatrice interna, si sia conformato alle prescrizioni della norma comunitaria (si veda, ad esempio, la sent. 12 settembre 1996, C-58/95).

Nella diversa prospettiva adottata dal DDL 957, le misure di bonifica e ripristino ambientale figurano come oggetto di un ordine del giudice, che accompagna invariabilmente la condanna o il patteggiamento e la cui mancata ottemperanza costituisce a sua volta delitto punito con la reclusione. Si tratta, dunque, di condotte non suscettibili di ridurre o escludere la pena, salvo che

nei casi di inquinamento e disastro ambientale e sempre che siano tenute prima dell'apertura del dibattito.

Il giudice può subordinare a bonifica e ripristino ambientale la concessione della sospensione condizionale della pena. Peraltro, considerata la gravità delle sanzioni contemplate dal DDL, i presupposti per tale causa estintiva del reato ben potrebbero non ricorrere.

Il legislatore non ha dunque dato appropriata valenza dissuasiva alle condotte di riparazione del pregiudizio o pericolo di compromissione del bene ambiente, sottovalutando l'efficacia deterrente che può comportare, in un'ottica di politica legislativa, la rimozione delle violazioni ambientali. Tale scelta appare irragionevole: 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 o, nei casi di criminalità ambientale più grave, una circostanza attenuante.

Se invece simili conseguenze favorevoli fossero previste, l'autore della violazione sarebbe incentivato ad arrestare la propria condotta prima che questa possa determinare pregiudizi irreparabili all'ambiente e a riparare le conseguenze del proprio illecito.

Un'opzione del genere costituirebbe un equilibrato bilanciamento tra l'obiettivo di contrastare gli illeciti ambientali e l'esigenza di salvaguardare valori costituzionali parimenti rilevanti, quale la libera iniziativa economica.

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. È di intuitiva evidenza la scarsa appetibilità di una simile soluzione. Un apparato sanzionatorio così gravoso rischia solo di indurre l'affinamento delle tecniche di occultamento degli illeciti e non spiega alcun apprezzabile effetto dissuasivo.

Inoltre, un approccio realmente premiale restituirebbe maggiore coerenza alla stessa disciplina in tema di illeciti ambientali.

Infatti, il DDL 957 pianifica l'introduzione nel codice penale di una speciale ipotesi di ravvedimento operoso: l'articolo 452-*sexiesdecies* attenua la pena applicabile a chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori o aiuti concretamente gli inquirenti nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione dei responsabili e nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei reati.

Se fruisce di un'attenuante il soggetto che a posteriori, quando il pregiudizio si è già realizzato, coopera per arrestarne le conseguenze nocive e contribuisce al relativo accertamento, tanto più un trattamento più favorevole dovrebbe essere connesso alla condotta di chi elimini o si attivi per rimediare alla compromissione.

È dunque auspicabile che siano potenziati gli effetti premiali della condotta riparatoria e collaborativa del responsabile della violazione. Ciò appare necessario anche per una piena ottemperanza agli obblighi posti dalla disciplina europea, che impone di adottare sanzioni efficaci e dissuasive, oltre che proporzionate.

In tema di proporzionalità, peraltro, nei DDL in esame si registra la tendenza a un appiattimento delle reazioni dell'ordinamento alle varie fattispecie di illecito penale, senza adeguata considerazione della gravità delle stesse. Il ravvedimento operoso determina l'applicazione di un'attenuante in ogni caso, a prescindere che si tratti di reato colposo o doloso, di pericolo o di danno.

Il rischio, paradossale, è che questa disposizione incentivi gli illeciti ambientali dolosi, inducendo i relativi responsabili a confidare in una riduzione anche significativa delle sanzioni, attraverso la cooperazione prestata agli inquirenti nella fase posteriore al reato.

Nel caso di illeciti ambientali colposi, ove il ravvedimento operoso potrebbe invece spiegare un potente effetto dissuasivo, alle condotte riparatorie non è ricollegata una riduzione delle sanzioni - salvo che in ipotesi di inquinamento ambientale - né tantomeno un'esclusione di responsabilità.

Dunque i meccanismi premiali non paiono adeguatamente impiegati dai DDL in esame: sono negati in relazione ai delitti colposi, ove potrebbero spiegare maggiore efficacia deterrente, e adoperati invece nei delitti dolosi, col rischio di un pericoloso effetto criminogeno.

Sarebbe invece più consona al principio di proporzionalità la differenziazione delle varie ipotesi, con la previsione di un vero e proprio effetto esimente per il ravvedimento operoso relativo ai delitti colposi. Solo l'aderenza delle previsioni sanzionatorie alle diverse fattispecie realizza il

rispetto, effettivo e sostanziale non solo apparente e formale, del principio di eguaglianza costituzionalmente tutelato.

5. La responsabilità da reato degli enti

L'articolo 2 del DDL 957, relativo alla responsabilità dell'ente a seguito di illecito ambientale, presenta ulteriori criticità: alcune di esse ripropongono perplessità già evidenziate con riferimento all'apparato sanzionatorio delle persone fisiche; altre attengono specificamente il sistema di responsabilità disciplinato dal decreto 231 del 2001.

5.1 Criteri di imputazione della responsabilità da reato

Come è noto, la responsabilità da reato dell'ente presuppone fatti espressivi di colpa di organizzazione, cioè della mancata o inefficiente adozione di modelli di organizzazione e gestione del rischio di commissione di reati della specie di quello concretamente verificatosi. La *ratio* del decreto 231 è dunque reprimere fatti espressivi di scelte criminose di organizzazione ben precise.

Il DDL 957 profila una contraddizione con tale meccanismo di imputazione della responsabilità: se il reato presupposto può consistere in una mera violazione di norme o atti amministrativi, punibile anche a titolo di colpa, come nelle fattispecie sopra richiamate di pericolo astratto, appare forzato parlare di colpevolezza di organizzazione. Si perpetua il rischio – paventato già con riferimento al d.lgs. 121/2011 – di introdurre fattispecie di responsabilità dell'ente sostanzialmente oggettiva, così sconfessando l'impostazione complessiva del decreto 231.

Inoltre, ci si discosta dai principi comunitari, espressi nelle Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE e richiamati nella presentazione delle proposte normative, che alludono alla sanzionabilità di ipotesi dannose o concretamente idonee a provocare danni per l'ambiente o per la salute.

In particolare, il DDL 957 non sembra tenere conto delle indicazioni della direttiva 2008/99/CE, che all'articolo 3 richiede di sanzionare le imprese in conseguenza di condotte poste in essere "intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza". Il legislatore penale nazionale non riconosce autonoma rilevanza alla figura della "grave negligenza". Ha ritenuto al contrario sufficiente ogni grado di colpa per l'imputazione del reato alla persona fisica e, ricorrendone i presupposti, per l'ascrizione della responsabilità dipendente da reato all'ente.

Pertanto, possono fondare il rimprovero penale e ai sensi del decreto 231 anche condotte sorrette da semplice imprudenza o imperizia, nonché da dolo eventuale, malgrado la direttiva europea alluda all'intenzionalità.

In tal modo si amplia irragionevolmente l'ambito di responsabilità da reato degli enti.

5.2 Duplicazione di illeciti

Una surrettizia estensione dell'alveo di applicazione del decreto 231 passa anche attraverso la moltiplicazione e conseguente sovrapposizione di reati presupposto della responsabilità da reato dell'ente.

Infatti, molte delle previsioni contenute nel DDL 957 ripropongono come fattispecie delittuose rilevanti ai fini della responsabilità ai sensi del decreto 231 una serie di condotte e omissioni ad oggi già contemplate tra i reati-presupposto dello stesso, sebbene alcune di esse sotto forma di contravvenzioni.

Pertanto, il sistema delineato dal progetto di legge n. 957 determina una sovrapposizione tra le fattispecie punibili, che ingenera confusione tra gli operatori e rende per certi aspetti superfluo l'inserimento di tali nuove fattispecie presupposto nel sistema 231.

5.3 Sanzioni sproporzionate

Anche nella determinazione delle sanzioni irrogabili all'ente si riscontrano gli eccessi già evidenziati in relazione alle pene previste per le persone fisiche.

Si prevedono, in particolare, sanzioni interdittive così elevate da esorbitare i limiti massimi posti dallo stesso decreto 231 del 2001: esso, infatti, consente al legislatore di comminare sanzioni interdittive di durata non superiore a due anni (art. 13 comma 2).

Il DDL 957, in caso di condanna per disastro ambientale e per le corrispondenti fattispecie aggravate prevede la possibilità di applicare all'ente sanzioni interdittive – compresa l'interdizione dall'esercizio dell'attività di impresa – per una durata non inferiore a tre anni.

Un'impresa condannata all'interdizione dall'esercizio dell'attività per un periodo superiore a tre anni è destinata, in definitiva, a uscire dal mercato. Il DDL offre così all'autorità giudiziaria uno

strumento in grado di annientare le realtà imprenditoriali, malgrado esse possano solo occasionalmente essersi rese colpevoli di illeciti ambientali.

La mancata considerazione di qualsiasi ponderazione del valore dell'iniziativa economica, al cospetto del bene ambiente, non potrebbe essere più evidente.

5.4 Mancata valorizzazione degli effetti premiali

In tema di responsabilità dell'ente affiora la stessa esigenza di potenziare l'efficacia premiale di condotte dell'ente collaborative con l'autorità giudiziaria, già espressa con riguardo alla responsabilità della persona fisica.

Il DDL 957 si limita a prevedere la riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria per l'ente che, immediatamente dopo il fatto, porti a conoscenza della pubblica autorità l'avvenuta commissione del reato presupposto. Questa previsione si aggiunge a quella, contemplata dall'articolo 17 del decreto 231, per cui non si applicano sanzioni interdittive in caso di riparazione delle conseguenze del reato prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado.

In considerazione dell'obiettivo prioritario dell'effettiva tutela dell'ambiente, però, sarebbe auspicabile incentivare il ricorso a condotte riparatorie anche in relazione al sistema di responsabilità da reato dell'ente.

In particolare, i DDL omettono qualsiasi indicazione specifica in ordine alla predisposizione di modelli di organizzazione e gestione aventi efficacia esimente da responsabilità. Il rischio concreto è che le imprese si adoperino per l'adozione di modelli di organizzazione e gestione senza alcun effettivo riscontro dell'idoneità degli stessi almeno in astratto.

Come noto, il recepimento delle indicazioni comunitarie in ordine alla tutela dell'ambiente e alle connesse responsabilità degli enti è stato realizzato mediante l'approvazione del d.lgs. n. 121/2011 che, peraltro, già ha previsto tale responsabilità anche in ipotesi ulteriori rispetto a quelle rilevanti ai sensi delle Direttive UE.

Un ulteriore intervento normativo - quale quello progettato dal DDL 957 - imporrebbe alle imprese l'ennesimo complesso adeguamento dei modelli organizzativi in ordine a reati presupposto con caratteristiche molto peculiari e, spesso, privi dei requisiti di gravità e lesività che dovrebbero rappresentare le condizioni necessarie ai fini della configurazione della responsabilità degli enti.

Finora, infatti, i modelli di organizzazione e gestione non hanno rappresentato uno strumento esimente efficace. Ai costi e agli oneri organizzativi sostenuti dalle imprese nell'implementazione dei modelli solo di rado ha fatto riscontro il riconoscimento di efficacia esimente.

Eppure, la complessità della disciplina ambientale e le esigenze di certezza degli operatori rendono auspicabile che il legislatore fornisca alle imprese criteri per l'implementazione dei modelli organizzativi esimenti.

È nostra convinzione che l'iniziativa in esame possa costituire l'occasione per definire obiettivi e requisiti minimi da rispettare nell'elaborazione di modelli di organizzazione e gestione. In particolare, come requisiti di un sistema aziendale di gestione ambientale che assicuri l'adempimento di tutti gli obblighi normativi e delle prescrizioni autorizzative in materia, si dovrebbero ricomprendere le attività di:

- analisi dei potenziali impatti ambientali, diretti e indiretti, della loro significatività e delle misure necessarie al loro contenimento;
- emanazione di procedure ed istruzioni di lavoro, o adeguamento ed adattamento di quelle esistenti, alle misure adottate all'esito delle predette analisi;
- informazione e formazione dei lavoratori;
- vigilanza circa il rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro da parte dei lavoratori;
- riesame periodico delle analisi ambientali e della congruità delle procedure ed istruzioni di lavoro.

Simili indicazioni potrebbero accompagnarsi alla previsione di un meccanismo legale di presunzione di idoneità astratta, simile a quello attualmente contemplato dal legislatore in materia di salute e sicurezza sul lavoro (articolo 30 d.lgs. 81 del 2008).

Molte imprese italiane, infatti, hanno già adottato certificazioni volontarie ambientali, come ISO 14001 o EMAS, decidendo spontaneamente di controllare le prestazioni ambientali delle proprie attività e impegnandosi in modo sistematico a migliorarle. Si sottopongono alla valutazione di un soggetto organizzatore esterno all'organizzazione aziendale, che verifica periodicamente il rispetto delle prescrizioni ambientali.

Si tratta di apprezzabili strumenti di potenziamento dei controlli preventivi, che il legislatore dovrebbe valorizzare, nell'ottica di prevenzione che informa la materia ambientale.

6. L'estensione della legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale

Infine, destano perplessità anche le previsioni del DDL n. 957 riguardanti l'azione di risarcimento del danno ambientale (art. 5).

Al riguardo, il DDL estende agli enti territoriali la legittimazione all'esercizio dell'azione, a oggi spettante soltanto allo Stato, individua il PM quale sostituto processuale in caso di inerzia dei soggetti legittimati e assegna alle associazioni ambientaliste un potere di impulso.

Attualmente, la normativa incentra le competenze in materia di danno ambientale in capo al Ministero dell'Ambiente e al contempo prevede un'adeguata considerazione degli interessi degli enti e dei soggetti interessati da eventi dannosi per l'ambiente.

In particolare, il Codice dell'Ambiente stabilisce che le Regioni, gli enti locali, le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale ovvero sono titolari di un interesse al procedimento - incluse le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente - possono presentare al Ministro dell'Ambiente denunce e osservazioni, concernenti casi di danno ambientale o di sua minaccia imminente e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente. Inoltre, i medesimi soggetti sono legittimati ad agire per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni del Codice dell'ambiente in tema di danno ambientale, nonché avverso il silenzio-inadempimento del Ministro dell'Ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale (artt. 309 e 310).

Il sistema illustrato è il risultato della riforma introdotta nel 2006 dal Codice dell'Ambiente, che ha eliminato la previgente legittimazione degli enti territoriali, per evitare il rischio di un ricorso indiscriminato all'azione di risarcimento del danno. È evidente che la *ratio* di quella riforma verrebbe vanificata dal DDL che infatti reintroduce, in parte, la disciplina abrogata.

Peraltro, a sostegno dell'adeguatezza dell'assetto vigente, la stessa Corte di Cassazione ha precisato, in diverse occasioni (v. da ultimo sentenza Cass., sez. III, n. 41015 del 22 novembre 2010), che il titolare esclusivo della pretesa risarcitoria per la lesione dell'interesse pubblico

all'ambiente è lo Stato, fermo restando che ciascuno ha diritto di costituirsi parte civile per il risarcimento degli ulteriori danni subiti, incluse le associazioni portatrici di interessi diffusi.

Inoltre, tale assetto, che individua il Ministero come coordinatore delle amministrazioni e di tutti gli altri soggetti interessati, è pienamente in linea con i principi comunitari di corresponsabilità e cooperazione, in forza dei quali le azioni di tutela ambientale devono coinvolgere tutti i livelli di governo territoriale, sul presupposto che le problematiche inerenti tale settore non sempre possono essere confinate in una determinata dimensione territoriale. Inoltre, la declinazione in materia ambientale del più generale principio di sussidiarietà (art. 5 del Trattato sull'Unione europea e art. 118 Cost.) consente di definire l'ambito ottimale del livello di governo territoriale in grado di assicurare effettività della tutela, anche se tale livello non dovesse essere quello più prossimo a cittadini e imprese.

Sotto un diverso profilo, il DDL rischia di non tener conto dei principi organizzativi richiamati e di alimentare un incontrollato contenzioso in campo ambientale laddove introduce l'intervento del PM, in qualità di sostituto processuale in caso di inerzia dei soggetti legittimati ad agire.

Questa previsione, letta in connessione con il riconoscimento - già oggi previsto - di un potere propulsivo delle associazioni ambientaliste, sembra individuare il PM come soggetto indirettamente portatore di un interesse diffuso che, in quanto tale, sarebbe legittimato a promuovere l'azione risarcitoria ogni qualvolta lo Stato, ovvero l'ente territoriale, non diano seguito alla segnalazione dell'associazione di un sospetto di violazione ambientale. Questa impostazione rischia di introdurre surrettiziamente nel nostro ordinamento un'azione risarcitoria collettiva per una tipologia di illecito, quella del danno ambientale, dai contorni molto ampi e tendenzialmente indefiniti, col rischio di una moltiplicazione del contenzioso di cui non si può non tener conto.