

SEGRETERIA COMMISSIONE
GIUSTIZIA SENATO

AUDIZIONI
SUL DISEGNO DI LEGGE
N. 1345 (DELITTI CONTRO L'AMBIENTE)
CONTRIBUTI DEGLI AUDITI

11 SETTEMBRE 2014

INDICE

CONTRIBUTO CAPO DELLA PROTEZIONE CIVILE FRANCO GABRIELLI	3
CONTRIBUTO DEL PROCURATORE AMENDOLA	7
CONTRIBUTO ASSOARPA	19
CONTRIBUTO FEDERUTILITY	25
CONTRIBUTO CONFINDUSTRIA	31

RELAZIONE

Innanzitutto mi sia consentito formulare apprezzamento per il lavoro istruttorio svolto in materia di delitti ambientali, dal Parlamento ed *in particolare* dalle Commissioni competenti, così come risulta dagli atti preparatori all'esame dei provvedimenti in argomento, di cui mi riprometto di seguire attentamente l'evoluzione legislativa.

L'invito rivoltomi, infatti, mi ha fornito l'opportunità di approfondire il contenuto delle proposte di legge che, sebbene vadano a disciplinare una materia la cui gestione rientra espressamente, secondo quanto disposto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nelle competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, comunque, presenta punti di connessione e di interazione con la materia di protezione civile, soprattutto per quanto concerne possibili riverberi sulle connesse attività. E proprio tenendo presente l'ambito di competenze affidato al Dipartimento che procederò all'illustrazione di alcune considerazioni di ordine generale.

Preliminarmente evidenzio che, data la rilevanza della materia più volte ricondotta, nelle pronunce della Corte costituzionale e di Cassazione, alla sfera dei diritti fondamentali della persona, condivido l'urgenza del legislatore di dare efficaci risposte alle problematiche emerse in ambito nazionale, oltre che nel contesto europeo ed internazionale, ove l'ambiente acquisisce una nuova centralità e, nel contempo, assume un carattere trasversale alle altre politiche pubbliche, prime tra tutte quelle relative alla pianificazione territoriale ed alle strategie di gestione delle risorse energetiche.

Ravviso infatti nel corpo normativo dei provvedimenti in rassegna la finalità di assicurare il rispetto del principio internazionalmente riconosciuto alla conservazione del bene 'ambiente' declinato nell'obiettivo di garantire la tutela e la dignità della persona come al diritto di vivere in un ambiente salubre, con la prospettiva rivolta anche alle generazioni future. Il tutto nell'ottica di dare attuazione agli indirizzi dell'Unione europea emanando provvedimenti di recepimento della normativa comunitaria, redatti anche sulla base delle risultanze di un'intensa attività conoscitiva oltre che di indirizzo e di controllo.

Alla luce delle premesse richiamate e dell'invito rivoltomi, esprimerò le mie considerazioni relativamente ai riflessi sulle attività del Servizio Nazionale della protezione civile, rammentando che *"la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi"* è la finalità impressa al Servizio medesimo all'atto della sua istituzione.

Ritengo di grande valore l'inserimento, nell'ambito del nuovo *corpus* giuridico, della tematica dell'ampliamento della legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambientale e, più ancora, dell'obbligo di ripristino dello stato ambientale mediante la bonifica e la messa in sicurezza a seguito delle condotte di danno. Quest'ultima previsione, in particolare, consente di disporre di un percorso specifico per il ripristino delle condizioni ambientali e, in prospettiva, può limitare o concorrere ad evitare il ricorso alle procedure emergenziali che in passato, in tale ambito, benché gestite sempre in stretto raccordo e sotto l'egida del competente Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare, hanno presentato non indifferenti criticità.

Parimenti rilevante è l'accentuazione delle azioni sanzionatorie e dissuasive dei comportamenti delittuosi sottesi a condotte omissive, quali l'assenza di controlli o

la mancata esazione di introiti di proventi contravvenzionali in materia ambientale.

Più in generale, la scelta di introdurre nel Codice penale un gruppo omogeneo di norme che tutelino l'ambiente, procedendo all'introduzione nel libro II del codice di uno specifico titolo VI-bis, rubricato «Dei delitti contro l'ambiente», mi trova pienamente favorevole, dal momento che offre una cornice chiara e complessiva per la considerazione della tematica. Considerando i ricorrenti richiami per una maggiore cura degli aspetti connessi con la certezza del diritto, questa scelta di natura sistemica è senz'altro condivisibile, superando la pluralità di normative disorganiche sparse in diversi testi di legge, prassi legislativa che rende estremamente difficoltosa la percezione di esse sia da parte del cittadino che da parte dell'interprete.

A tal riguardo rammento l'analoga determinazione assunta dal Parlamento nel 2000, quando, a seguito delle rovinose campagne estive antincendio che, dato il particolare carattere doloso, comportavano l'adozione di continui provvedimenti di emergenza, si rese indispensabile procedere all'emanazione di una legge quadro che oltre a disciplinare gli interventi attivi di prevenzione e contrasto del fenomeno, prevedesse l'inasprimento delle sanzioni al fine di contenere il comportamento doloso degli inneschi di incendio.

Entrando ora, più specificamente, nell'esame delle nuove ipotesi delittuose, trovo rilevante che, sull'onda anche delle codificazioni europee, venga adottata una nozione ben più ampia del bene 'ambiente', non limitata soltanto ai tradizionali elementi dell'aria, dell'acqua o del suolo. Al riguardo, ponendomi nell'ottica del funzionario pubblico chiamato ad operare, segnalo, tuttavia, che l'ampliamento della categoria di riferimento dovrebbe essere, opportunamente, supportato, quanto meno e in particolare per l'ambito colposo, da una più analitica determinazione delle singole fattispecie, onde evitare di correre il rischio che temi tra loro molto diversi per contenuto o estensione della condotta, trovino analoga considerazione dal punto di vista della qualificazione della fattispecie o della quantificazione delle pene.

Nel contempo, sono assolutamente persuaso della necessità di adeguare la capacità di tutela dell'ambiente, dotando le Forze dell'ordine e la Magistratura di strumenti adeguati per combattere in maniera più incisiva i gravi episodi di aggressione criminale dell'ambiente, anche adeguando il nostro ordinamento alle previsioni normative degli altri partner europei. Sulla definizione delle specifiche modalità mi rimetto, comunque, alle valutazioni delle Amministrazioni competenti, limitandomi a segnalare che, ove possibile, qualora vengano attivati organismi di carattere specifico, il relativo ruolo tenga possibilmente conto dell'esigenza di coinvolgimento attivo (e non solo limitato alla prospettiva investigativa e sanzionatoria) da parte dei soggetti pubblici, sul modello di quanto recentemente previsto per la rinnovata Autorità Nazionale Anticorruzione relativamente alle attività connesse con l'organizzazione di EXPO.

A valle di tutte le mie considerazioni, mi impegno, qualora richiesto, ad assicurare il contributo del Dipartimento della protezione civile in sede di esercizio della apposita delega normativa, qualora nel provvedimento finale che sarà approvato, rimanga tale previsione finalizzata a perseguire l'opportuno coordinamento dei vari aspetti trattati nel nuovo titolo VI-bis.

Nel contesto di rivisitazione delle materie connesse alla tutela dell'ambiente, apro una parentesi portando all'attenzione degli onorevoli Senatori la necessità di procedere ad una generale armonizzazione e riordino delle normative inerenti la tutela dell'ambiente, la difesa del suolo e la riduzione del rischio idrogeologico e di tutte le altre materie connesse, al fine di ottenere il coordinato dispiegamento di azioni, misure ed interventi che afferiscono ad istituzioni tra loro diversificate, anche per quanto riguarda le relative normative di settore. Al riguardo, ritengo che vadano inserite nella rivisitazione anche le iniziative normative in materia di riduzione del consumo del suolo, per gli effetti che l'antropizzazione del territorio determina per la sicurezza dei cittadini.

Osservo, infine, con favore come il legislatore, nell'orientamento generale sopra richiamato, intenda perseguire anche la funzione riabilitativa espressa, ad esempio, dall'istituto del ravvedimento operoso, che risulta essere un'incentivazione a porre rimedio alla situazione evitando l'istaurarsi di danni ambientali con possibili ripercussioni di carattere emergenziale, particolarmente importanti nei casi di condotte di natura colposa.

Concludo richiamando all'attenzione degli onorevoli Senatori l'esigenza, anche alla luce di quanto oggetto della presente discussione, di definire ed introdurre nell'ordinamento un diritto positivo finalizzato alla

trattazione delle tematiche di natura ambientale in caso di emergenze di protezione civile conseguenti ad eventi calamitosi di rilievo nazionale, di cui alla lettera e) dell'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

L'esigenza di definire a priori ed in modo complessivo ed armonico il quadro di riferimento per gli operatori che, ai diversi livelli del Servizio Nazionale della Protezione Civile, possono essere chiamati a gestire temi strettamente connessi con la gestione emergenziale (gestione delle macerie, rimozione e trattamento dei residui alluvionali, gestione degli aspetti sanitari e ambientali all'interno delle aree di accoglienza per la popolazione), superando l'attuale concezione della gestione emergenziale in mero regime derogatorio, costituisce una urgenza non più rinviabile. Non è certo questa la sede per trattare questi temi, ma è bene che dal dibattito sull'introduzione di norme di natura penale scaturisca la consapevolezza che accanto ad un chiaro ed efficace quadro sanzionatorio e punitivo (pensato per i contesti criminosi anche di matrice organizzata), vada definito e strutturato un quadro operativo e procedurale altrettanto chiaro ed efficace per garantire alle strutture pubbliche deputate alla gestione del territorio la possibilità di operare in conformità alla legge ma anche in modo congruente con le condizioni straordinarie derivanti da una maxi-emergenza.

Auspico, al riguardo, che le annunciate iniziative di riordino normativo del settore della protezione civile affrontino anche questa specifica tematica, giovandosi pure degli approfondimenti derivanti dalla trattazione dei disegni di legge sui delitti ambientali.

IL DDL SUI DELITTI AMBIENTALI OGGI ALL'ESAME DEL PARLAMENTO: SPUNTI DI RIFLESSIONE

CONTRIBUTO DEL PROCURATORE AMENDOLA

I delitti contro l'ambiente: dal 2001 ad oggi

Come è noto, attualmente, con una sola eccezione, tutte le sanzioni previste per le violazioni ambientali (D. Lgs 152/06) sono di natura amministrativa o contravvenzionale.

Da quasi 20 anni si parla di introdurre nel nostro codice penale i delitti contro l'ambiente, ma finora tutti i tentativi in questo senso sono falliti.

L'unico risultato ottenuto sino ad oggi in questo settore si è riscontrato con la legge **23 marzo 2001**, n. 93 (<<disposizioni in campo ambientale>>), la quale ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il primo (e, sinora, unico¹) delitto contro l'ambiente –l'organizzazione di traffico illecito di rifiuti- collocandolo nel D. Lgs 22/1997, accanto alle contravvenzioni esistenti in materia. Evento certamente rilevante, ma altrettanto certamente minimo rispetto alle aspettative dell'epoca, dato che la previsione di quel delitto faceva parte di un ben più ampio disegno di legge, il quale, dopo due anni di battaglie, innumerevoli riunioni e svariati compromessi tra Ministeri interessati, proponeva di introdurre nel codice penale, dopo il Titolo VI ("delitti contro l'incolumità pubblica"), un nuovo Titolo VI bis, intitolato "delitti contro l'ambiente", formato da 8 articoli (da 452 bis a 452 nonies) con 4 nuove ipotesi di reato: inquinamento ambientale, distruzione del patrimonio naturale, traffico illecito di rifiuti e frode in materia ambientale.

Nello stesso senso si muoveva l'ultimo tentativo governativo di introdurre tali delitti con il d.d.l. (proposto dal Ministro dell'ambiente) recante <<Disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente e delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della relativa disciplina>>, approvato dal Consiglio dei Ministri **il 24 aprile 2007**.

Esso si proponeva, infatti, di introdurre nel codice penale il Titolo VI-bis, rubricato "Dei delitti contro l'ambiente", con le seguenti ipotesi (inclusa la previsione colposa): inquinamento ambientale; danno ambientale; disastro; alterazione del patrimonio naturale, della flora e della fauna; traffico illecito di rifiuti; traffico di materiale radioattivo o nucleare e l'abbandono di esso; con l'aggiunta di apposita previsione per la commissione di delitti ambientali in forma organizzata, frode in materia ambientale, ed impedimento al controllo. Quadro completato con specifiche circostanze aggravanti, con pene accessorie, nonché con la previsione di un forte sconto di pena in caso di ravvedimento operoso e di una causa di non punibilità qualora l'autore di uno di questi delitti volontariamente rimuova il pericolo ovvero elimini il danno da lui provocati prima che sia esercitata l'azione penale. Infine, si inseriva, fra i delitti contro l'economia pubblica (libro secondo, titolo ottavo, capo primo del codice penale) quello di <<danneggiamento delle risorse economiche ambientali>>, con la previsione della reclusione da uno a quattro anni e la multa da ventimila a cinquantamila euro per chi offende le risorse ambientali in modo tale da pregiudicarne l'utilizzo da parte della collettività, gli enti pubblici o imprese di rilevante interesse.

Fortunatamente, mentre falliva anche questo tentativo, si riscontravano due fatti nuovi a livello comunitario. In primo luogo, la **Corte europea, con la sentenza del 23 ottobre 2007**, relativa alle sanzioni penali contro l'inquinamento da navi, ribadiva quanto già affermato nel 2005, e cioè che spetta non al Consiglio ma alla Commissione ed al Parlamento europeo, sul fondamento del Trattato, l'obbligo di imporre, con una direttiva, agli Stati membri la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale. Si ribadiva, quindi, che, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle autorità nazionali costituisca una misura indispensabile di lotta contro danni ambientali gravi, il legislatore comunitario può imporre agli Stati membri di introdurre tali sanzioni per garantire la piena efficacia delle norme che esso emana in materia di tutela dell'ambiente.

Legittimando e rilanciando, in tal modo, l'azione della Commissione diretta ad introdurre una apposita direttiva vincolante per gli Stati membri.

Infatti -ed è il secondo fatto nuovo- la Commissione europea aveva presentato, il 9 febbraio 2007, una proposta di direttiva diretta ad assicurare un livello minimo di tutela penale dell'ambiente in tutta l'Unione europea. Essa veniva approvata (**direttiva 2008/99CE del 19 novembre 2008** sulla tutela penale dell'ambiente), con obbligo di

¹ A dire il vero, molto recentemente, con riferimento alla vicenda cd. "terra dei fuochi", il governo ha introdotto anche il delitto di "combustione illecita di rifiuti" (decreto legge n. 136 del 10 dicembre 2013, convertito dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6). Preferiamo non parlarne, per carità di patria, trattandosi, con ogni evidenza e come rilevato da tutta la dottrina, di norma superflua, inefficace e puramente demagogica. In proposito, si rinvia al nostro *Combustione di rifiuti*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro* 2014, n. 1, pag. 60 e segg.

trasposizione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri entro il 26 dicembre 2010, ed ha origine dalla preoccupazione comunitaria per l'aumento dei reati ambientali e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati in cui i reati vengono commessi (*“Questi reati rappresentano una minaccia per l'ambiente ed esigono pertanto una risposta adeguata”*). Pertanto –sostiene la UE– occorre procedere ad un deciso rafforzamento della tutela ambientale attraverso sanzioni penali *“che sono indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile”*. In sostanza occorrono sanzioni *“maggiormente dissuasive”* per le attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare, oltre ai danni alla salute, un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie. Attività che dovrebbero essere perseguibili penalmente in tutto il territorio della Comunità qualora siano state poste in essere *“intenzionalmente o per grave negligenza”*.

Ed è appena il caso di specificare che si parla di delitti e non di contravvenzioni. Infatti, occorre tener presente che la UE non distingue, come fa l'Italia, gli illeciti penali in delitti e contravvenzioni ma conosce solo sanzioni amministrative e sanzioni penali, a seconda della gravità dell'illecito. Ma non c'è dubbio che, quando parla di sanzioni penali, la direttiva in esame si riferisce ai casi di maggiore gravità, che, per noi, non possono essere altro che delitti.

Comunque, è la stessa direttiva a specificare nelle premesse che essa lascia impregiudicati gli altri sistemi relativi alla responsabilità per danno ambientale previsti dal diritto comunitario o dal diritto nazionale e che detta soltanto norme minime, per cui *“gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare misure più stringenti finalizzate ad un'efficace tutela penale dell'ambiente”*.

In estrema sintesi, la direttiva consta di 10 articoli e 2 allegati e prevede 9 fattispecie di illeciti ambientali da punire *“con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive”*.

Esse sono (art. 3):

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;
- d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;
- g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;
- h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;
- i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono.

C'è ancora da aggiungere che la direttiva impone agli Stati membri di provvedere affinché siano punibili penalmente il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente i delitti sopra elencati, e che molto opportunamente dedica due articoli alla responsabilità ed alle sanzioni per le persone giuridiche, specificando che comunque resta sempre in piedi l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei reati previsti dalla stessa.

In riferimento a queste fattispecie, l'art. 6 della direttiva richiede altresì che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili se i reati vengono commessi a loro vantaggio e dai loro vertici apicali ovvero dai soggetti sottoposti alla loro autorità, ma in questo caso a causa della carente sorveglianza posta in essere sull'operato dei

medesimi. E nell'art. 7 aggiunge che alle stesse persone giuridiche devono essere irrogate, se dichiarate responsabili, sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

In sostanza, quindi, la direttiva impone due orientamenti in tema di sanzioni: la introduzione di alcuni delitti, e la responsabilità delle persone giuridiche.

Di fronte al dettato comunitario, il nostro paese era costretto ad intervenire. Ma lo faceva male ed in ritardo rispetto ad entrambi i punti di cui sopra.

Infatti, il **D. Lgs 121/2011**, emanato sulla base della legge delega n. 96/2010 (c.d. legge comunitaria 2009), entrato in vigore il 16 agosto 2011, invece di introdurre fattispecie di pericolo concreto o di danno rilevante per le matrici ambientali o per la salute e integrità fisica delle persone, come richiesto dall'art. 3 lett. a) della direttiva 2008/99/CE, si limitava ad introdurre due nuove fattispecie penali: uccisione, distruzione, cattura ecc. di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, art. 727-bis c.p.; e distruzione o deterioramento di habitat, art. 733-bis c.p.

Ovviamente, come contravvenzioni; e con una formulazione tale da creare doppioni e confusione rispetto ai reati di settore già esistenti, quali il delitto di cui all'art. 544 bis c.p. ("Uccisione di animali"), l'art. 30, lett. g) l. 152/1992², l'art. 734 c.p., l'art. 30 della legge n. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette).

Per il resto, nulla è cambiato. Di certo, quindi, con questo D. Lgs. non sono stati introdotti i nuovi delitti voluti dalla direttiva né sono state introdotte sanzioni penali efficaci, adeguate e dissuasive.

Passiamo al secondo orientamento voluto dalla direttiva: adottare *"le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive"*; introdurre, cioè, la responsabilità delle persone giuridiche per taluni reati ambientali commessi a vantaggio o nell'interesse dell'ente.

Ci si riferiva, ovviamente, ai delitti di pericolo concreto e di danno, previsti nella stessa direttiva, e sopra riportati. Ma, il legislatore italiano, non avendo recepito questi delitti, "applicava" la direttiva, estendendo la disciplina per la responsabilità delle persone giuridiche, già prevista per alcuni reati dal D. Lgs. n. 231/2001, a una parte dei reati previsti dal testo unico ambientale, che, però, sono tutta altra cosa e prescindono dai reali danni e pericoli per l'ambiente.

Molto ci sarebbe da dire su questa scelta, peraltro incerta fino all'ultima stesura del D. Lgs 121.

Di certo, grida vendetta la dimenticanza dei reati collegati all'AIA (autorizzazione integrata ambientale), dato che riguarda imprese che sono per definizione assai pericolose per l'ambiente. Così come grida vendetta la dimenticanza relativa ai delitti di danno o di pericolo del codice penale applicabili anche in caso di inquinamenti, quali il disastro ambientale previsto dagli artt. 434 e 449 cod. pen., l'avvelenamento o la corruzione di acque destinate all'alimentazione di cui agli artt. 439, 440 e 452 c.p., il danneggiamento aggravato di cui all'art. 635 cpv., n. 2 c.p. ecc.

Più in generale, appaiono del tutto condivisibili le osservazioni di chi ritiene *"incomprensibile la scelta di configurare la responsabilità degli enti solo per lo scarico di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose, escludendo dal catalogo la contravvenzione di cui al primo comma dell'art. 137 dello stesso codice, atteso che lo scarico di sostanze anche non intrinsecamente pericolose ma in quantitativi rilevanti è condotta idonea a determinare un grave danno all'ambiente. Infine contraddittoria risulta la mancata inclusione nel catalogo della contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti di cui al successivo art. 256, comma 2, atteso che tale disposizione espressamente contempla tra gli autori propri del reato addirittura «i rappresentanti di enti». Ed in tal senso non è nemmeno chiaro il criterio seguito nella selezione operata in sede di stesura del testo definitivo della novella, atteso che, ad esempio, è stata mantenuta la responsabilità delle persone giuridiche per violazioni eminentemente formali come quella, ad esempio, dell'ottavo comma dell'art. 260-bis del d. lgs. n. 152/2006 avente ad oggetto le violazioni del sistema di tracciabilità dei rifiuti."*³

Ma, a nostro sommo avviso, vi è una considerazione generale ben più rilevante che, a questo punto, va messa in evidenza.

L'applicazione di sanzioni alle persone giuridiche non è uno scherzo. Come abbiamo visto nei settori cui già erano applicate (D. Lgs. n. 231/2001), con queste sanzioni un'impresa, specie se di piccole dimensioni (come la stragrande maggioranza delle imprese italiane) può essere messa in ginocchio e fuori mercato in pochi giorni, avendone un danno irreparabile.

Questo ha un senso in caso di vero danno alla salute o all'ambiente, ma diventa molto più discutibile se, come fa il nostro paese, si collegano queste nuove, gravose sanzioni a contravvenzioni che possono essere anche di minima gravità sostanziale o addirittura solo formali.

² Non a caso, RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in www.lexambiente.it, conclude che *"Insomma, il nuovo reato, ad una valutazione complessiva, non sembra affatto rafforzare la tutela penale dell'ambiente (animale) richiesta dalla direttiva 2008/99/CE. In sua assenza le varie condotte ivi descritte sarebbero state punite comunque, attraverso fattispecie già vigenti"*

³ relazione dell'ufficio Massimario Corte di Cassazione del 3 agosto 2011, cui si rinvia per approfondimenti,

E allora, se veramente vogliamo avere una normativa ambientale da paese civile europeo, occorre ricominciare da capo: riscrivere l'attuale testo unico ambientale con poche norme chiare e facilmente applicabili. Quanto alle sanzioni, occorre al più presto dare attuazione vera a quanto ci chiede la U.E. introducendo i delitti contro l'ambiente (cui collegare le sanzioni per le persone giuridiche) per condotte che provocano o possono provocare pericoli e danni per la salute ovvero un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie; e, contestualmente, riportare gran parte delle attuali contravvenzioni nell'ambito degli illeciti amministrativi.

Il ddl oggi in discussione al Senato

Nel quadro normativo sopra sommariamente delineato si inserisce oggi il D.D.L. appena licenziato dalla Camera (C. 957 Micillo, C. 342 Realacci, C. 1814 Pellegrino) recante <<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>>.

Seguendo le orme dell'analogo DDL del 2007, esso conferma le contravvenzioni previste dal TUA, che non vengono novellate, ma aggiunge a tutela dell'ambiente nuove fattispecie delittuose, incentrate sul prodursi di un danno all'ambiente, che vengono inserite in un apposito nuovo titolo del codice penale.

In estrema sintesi, il provvedimento all'esame dell'assemblea (testo unificato elaborato dalla Commissione Giustizia):

- inserisce nel **codice penale** un nuovo titolo, dedicato ai **delitti contro l'ambiente**;
- introduce all'interno di tale titolo i delitti di **inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale di alta radioattività, impedimento al controllo**;
- stabilisce che le pene previste possano essere diminuite per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio (**ravvedimento operoso**);
- obbliga il condannato al **recupero** e - ove possibile - al **ripristino** dello stato dei luoghi;
- prevede il raddoppio dei termini di **prescrizione del reato** per i nuovi delitti, nonché apposite norme per confisca, pene accessorie ecc.;
- coordina la disciplina sulla **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche** in caso di reati ambientali;
- introduce nel TUA un procedimento per l'**estinzione delle contravvenzioni** ivi previste, collegato all'adempimento da parte del responsabile della violazione di una serie di prescrizioni nonché al pagamento di una somma di denaro.

Non è questa la sede per analizzare compiutamente questo DDL in *itinere*, che appare, tra l'altro, molto complesso e, per alcuni versi, abbastanza macchinoso.

Possiamo solo lanciare alcuni spunti di riflessione di tipo generale, riservandoci approfondimenti in un secondo momento.

In primo luogo, ci sembra doveroso affrontare la problematica della rispondenza del nuovo testo alla direttiva europea sopra ricordata sulla tutela penale dell'ambiente. Sotto questo profilo, a prima vista ben pochi appaiono i punti in comune, come risulta evidente dalla lettura dello schema allegato in cui abbiamo richiamato, nella colonna di destra, non solo le norme del DDL in esame ma anche quelle, già introdotte nel nostro ordinamento con riferimento alla direttiva n. 99 del 2008.

<p>DIRETTIVA 2008/99/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente <i>Articolo 3</i> Infrazioni <i>Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati:</i></p> <p><i>a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o</i></p>	<p>D.D.L 2014 Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente</p> <p>ART. 1. 1. Dopo il titolo VI del libro secondo del codice penale è inserito il seguente:</p> <p>« TITOLO VI-bis DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE</p> <p>ART. 452-bis. – (<i>Inquinamento ambientale</i>). – È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque, in violazione di</p>
---	---

<p><u>lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;</u></p> <p>h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;</p> <p>b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di <u>rifiuti</u>, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa <u>provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;</u></p> <p>d) <u>l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;</u></p> <p>i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono.</p> <p>e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;</p>	<p>disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale, cagiona una compromissione o un deterioramento rilevante:</p> <p>1) dello stato del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria;</p> <p>2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica.</p> <p>Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.</p> <p>ART. 452-ter. – (Disastro ambientale). – Chiunque, in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale, cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.</p> <p>Costituisce disastro ambientale l'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema o l'alterazione la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, ovvero l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza oggettiva del fatto per l'estensione della compromissione ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.</p> <p>Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.</p> <p>ART. 452-quater. – (Delitti colposi contro l'ambiente). – Se taluno dei fatti di cui agli articoli 452-bis e 452-ter è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo alla metà.</p> <p>ART. 452-quinquies. – (Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività).</p> <p>– Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque, illegittimamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce materiale ad alta radioattività.</p> <p>Alla stessa pena soggiace il detentore che abbandona materiale ad alta radioattività o che se ne disfa illegittimamente.</p> <p>La pena di cui al primo comma è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento:</p> <p>1) della qualità del suolo, del sottosuolo,</p>
--	---

<p>c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n.1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;</p> <p>f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;</p> <p>g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;</p> <p>Articolo 4 Favoreggiamento e istigazione ad un reato Gli Stati membri provvedono affinché siano punibili penalmente il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente le attività di cui all'articolo 3.</p> <p>Articolo 5 Sanzioni Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive.</p>	<p>delle acque o dell'aria; 2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica. Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà.</p> <p>D. LGS 152/06 DOPO D. LGS 205/2010 Articolo 194 (Spedizioni transfrontaliere)</p> <p>1. Le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti sono disciplinate dai regolamenti comunitari che regolano la materia, dagli accordi bilaterali di cui agli articoli 41 e 43 del regolamento (CE) n. 1013/2006 e dal decreto di cui al comma 4.</p> <p>ARTICOLO 259 TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI</p> <p>1. Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d) del regolamento stesso è punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi. 2. Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.</p> <p>ART. 1 DECRETO LEGISLATIVO 7 luglio 2011 , n. 121 Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonche'</p> <p>«Art. 727-bis c.p. (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette)</p> <p>Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta e' punito con <u>l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro</u>, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantita' trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie.</p> <p>Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta e' punito con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantita' trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie.»;</p> <p>ART. 452-sexies. – (Impedimento del controllo). – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.</p> <p>OMISSIS</p> <p>ART. 452-novies. – (Confisca). –</p> <p>ART. 452-decies. – (Ripristino dello stato dei luoghi). –</p> <p>OMISSIS</p>
---	---

<p><i>Articolo 6</i> Responsabilità delle persone giuridiche</p> <p><i>1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, in virtù:</i></p> <p><i>a) del potere di rappresentanza della persona giuridica;</i> <i>b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o</i> <i>c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.</i></p> <p><i>2. Gli Stati membri provvedono altresì affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.</i></p> <p><i>3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei reati di cui agli articoli 3 e 4.</i></p> <p><i>Articolo 7</i> Sanzioni per le persone giuridiche <i>Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.</i></p>	<p>7. All'articolo 25-<i>undecies</i> del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, le lettere a) e b) sono sostituite dalle seguenti:</p> <p>OMISSIS (sanzioni persone giuridiche)</p> <p>« 1-<i>bis</i>. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 1, lettere a) e b), del presente articolo, si applicano, oltre alle sanzioni pecuniarie ivi previste, le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, per un periodo non superiore a un anno per il delitto di cui alla citata lettera a).</p> <p>1-<i>ter</i>. Nei casi di condanna per i delitti di cui all'articolo 452-<i>quater</i> del codice penale, le sanzioni pecuniarie e interdittive previste dal comma 1-<i>bis</i> sono ridotte di un terzo ».</p>
---	--

Come si vede, trattasi di testi molto diversi sia come struttura sia come formulazione, ove alla semplicità del testo comunitario si contrappone la macchinosità del testo italiano.

Sotto questo profilo, si deve notare che se da un lato è vero che il DDL in esame ricalca lo schema dei DDL precedenti -e, in particolare, di quello del 2007- è anche vero che la direttiva comunitaria è del 2008 (anche se nel 2007 era già in gestazione). E, pertanto, a nostro sommo avviso, sarebbe stato meglio riproporre gli schemi precedenti ma con le opportune modifiche richieste dalla nuova direttiva.

In particolare, appare di tutta evidenza che, mentre la direttiva si incentra senza tanti fronzoli sulla tutela di alcuni beni fondamentali connessi con la salute e l'ambiente, il testo italiano appare molto più complicato e ridondante; con la conseguenza non di semplificare ma di aggravare la comprensione e l'applicazione della norma. Peraltro, sotto questo profilo, discostandosi in peggio anche dal testo del 2007, come risulta dallo schema che segue, ove ho comparato, a prescindere dal numero degli articoli, le norme corrispondenti:

<p>TESTO 2007</p>	<p>D.D.L 2014</p> <p>Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente</p>	
--------------------------	---	--

<p style="text-align: center;">TITOLO VI-bis DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE</p> <p>Art. 452-bis. – (<i>Inquinamento ambientale</i>). – È punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 5000 a euro 30.000 chiunque con una azione od omissione, <u>anche in violazione di disposizioni normative</u>, <u>illegittimamente</u> immette nell'ambiente sostanze o energie, cagionando o contribuendo a cagionare il pericolo concreto di una compromissione durevole o rilevante:</p> <p>a) delle <u>originarie o preesistenti</u> qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria b) per la flora o per la fauna selvatica</p> <p>Art. 452-ter- (<i>Danno ambientale. Pericolo per la vita o l'incolumità personale</i>) Nei casi previsti dall'articolo 452-bis, se la compromissione durevole o rilevante si verifica si applica la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da ventimila a sessantamila euro. La compromissione si considera rilevante quando la sua eliminazione risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali. Se dalla illegittima immissione deriva il pericolo concreto per la vita o l'incolumità delle persone, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni.</p> <p>Art. 452-quater- (<i>Disastro ambientale</i>). – Chiunque, <u>illegittimamente</u> immette nell'ambiente sostanze o energie, cagionando o contribuendo a cagionare un disastro ambientale è punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa da 30.000 a 250.000 euro</p> <p>Si ha disastro ambientale quando il fatto, in ragione della rilevanza oggettiva o dell'estensione della compromissione, ovvero del numero delle persone offese o esposte al pericolo, offende la pubblica incolumità. La stessa pena si applica se il fatto cagiona una alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema</p> <p>Art. 452-sexies (<i>circostanze aggravanti</i>)</p>	<p>ART. 1. 1. Dopo il titolo VI del libro secondo del codice penale è inserito il seguente:</p> <p>« TITOLO VI-bis DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE</p> <p>ART. 452-bis. – (<i>Inquinamento ambientale</i>). – È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque, in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale, cagiona una compromissione o un deterioramento rilevante:</p> <p>1) dello stato del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria; 2) dell'ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna selvatica.</p> <p>Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.</p> <p>ART. 452-ter. – (<i>Disastro ambientale</i>). – Chiunque, in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.</p> <p>Costituisce disastro ambientale l'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema o l'alterazione la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, ovvero l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza oggettiva del fatto per l'estensione della compromissione ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo. Quando il disastro è prodotto in <u>un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico</u>, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.</p>	
--	---	--

.... la pena è aumentata di un terzo se la compromissione o il pericolo di compromissione dell'ambiente a) ha per oggetto aree naturali protette o beni sottoposti a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico, archeologico, b) deriva dall'immissione di radiazioni ionizzanti

Art. 452-duodecies
(delitti colposi contro l'ambiente)
Se taluno dei fatti di cui agli artt.....è commesso per colpa, le pene previste per detti articoli sono diminuite della metà

ART. 452 octies -
(Traffico di materiale radioattivo o nucleare. Abbandono)
E' punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 50.000 a 250.000 euro chiunque illegittimamente cede, acquista, trasferisce, importa o esporta sorgenti radioattive o materiale nucleare.

Alla stessa pena soggiace il detentore che si disfa illegittimamente di una sorgente radioattiva.

La pena di cui al primo comma è aumentata di un terzo se dal fatto deriva il pericolo concreto di una compromissione durevole o rilevante:

- 1) delle originarie o preesistenti qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria;
- 2) per la flora o per la fauna selvatica

Se dal fatto deriva il pericolo concreto per la vita o per l'incolumità delle persone, si applica la pena della reclusione da 3 a 10 anni e della multa da 15.000 a 100.000 euro

ART. 452- undecies– (Impedimento al controllo)
Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il titolare o il gestore di un impianto che, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o immutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce o intralcia l'attività di controllo degli insediamenti o di parte di essi ai soggetti legittimati, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni

Art. 452-nonies. – (Delitti ambientali in forma organizzata)
Quando l'associazione di cui all'articolo 416 è diretta, anche in via non esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei reati di cui al presente titolo, le pene previste dall'articolo 416 sono aumentate di un terzo.

Quando taluno dei reati previsti dal presente titolo è commesso avvalendosi delle condizioni di cui al

ART. 452-quater. – (Delitti colposi contro l'ambiente). – Se taluno dei fatti di cui agli articoli 452-bis e 452-ter è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo alla metà.

ART. 452-quinquies. – (Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività).
– Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque, illegittimamente o, comunque, in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce materiale ad alta radioattività.
Alla stessa pena soggiace il detentore che abbandona materiale ad alta radioattività o che se ne disfa illegittimamente.

La pena di cui al primo comma è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento:
1) della qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria;
2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica.
Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà.

ART. 452-sexies. – (Impedimento del controllo). – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

ART. 452-septies. – (Circostanze aggravanti).

– Quando l'associazione di cui all'articolo 416 è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, le pene previste dal medesimo articolo 416 sono aumentate.
Quando l'associazione di cui all'articolo 416-bis è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale, le pene previste dal medesimo articolo 416-bis sono aumentate.
Le pene di cui ai commi primo e secondo sono

comma terzo dell'art. 416 bis ovvero avvalendosi dell'associazione di cui all'art. 416 bis, le pene previste per ciascun reato sono aumentate fino alla metà e l'aumento non può comunque essere inferiore a un terzo.

Art. 452 quinquiesdecies
(Ravvedimento operoso).

– Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo, sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi di prova decisivi per la ricostruzione dei fatti fatti, nell'individuazione o nella cattura di uno o più autori di reati, nell'evitare la commissione di ulteriori reati e nel consentire la sottrazione di risorse rilevanti per la commissione di delitti.

452-sexiesdecies (Causa di non punibilità)

Non è punibile l'autore di taluno dei fatti previsti dai precedenti articoli del presente titolo, che volontariamente rimuova il pericolo ovvero elimini il danno da lui provocati prima che sia esercitata l'azione penale.

c) al Titolo VIII, Capi I, del Libro II del codice penale, dopo l'articolo 498, è inserito il seguente:

«Articolo 498 -bis (*Danneggiamento delle risorse economiche ambientali*)

Chiunque offende le risorse ambientali in modo tale da pregiudicarne l'utilizzo da parte della collettività, gli enti pubblici o imprese di rilevante interesse, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da ventimila a cinquantamila euro

ART. 452-terdecies- (Pene accessorie. Confisca)
OMISSIS

ART. 452-quaterdecies. – (*Bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.*) – Quando pronuncia

aumentate da un terzo alla metà se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

ART. 452-octies. – (*Ravvedimento operoso*).

– Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo, per il delitto di associazione per delinquere di cui all'articolo 416 aggravato ai sensi dell'articolo 452-septies, nonché per il delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti, ovvero provvede alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi. Ove il giudice, su richiesta dell'imputato, disponga la sospensione del procedimento per un tempo congruo, comunque non superiore a un anno, a consentire di completare le attività di cui al primo comma, il corso della prescrizione è sospeso.

ART. 452-novies. – (*Confisca*). –
OMISSIS

ART. 452-decies. – (*Ripristino dello stato dei luoghi*). – Quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti previsti dal presente titolo, il giudice ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e dei

sentenza di condanna ovvero di applicazione di ai sensi dall'articolo 444 del codice di procedura penale, il giudice ordina la bonifica, il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e dei soggetti di cui all'articolo 197.	soggetti di cui all'articolo 197 del presente codice.	
OMISSIS+ SANZIONI ENTE	OMISSIS + SANZIONI ENTE	

Tanto per fare un esempio, il testo del 2007 specificava espressamente in cosa consistesse una "*compromissione rilevante*" per il delitto di inquinamento ambientale; a differenza del testo attuale che, invece, sembra voglia riportare questo concetto nell'ambito del disastro ambientale; creando difficoltà notevoli nella distinzione delle corrispettive ipotesi di reato. Peraltro, proprio a proposito del "disastro ambientale", la formulazione attuale appare molto meno chiara della corrispondente nozione elaborata dalla giurisprudenza a proposito del "disastro innominato" di cui all'art. 434 c.p.⁴

Ma la maggiore perplessità deriva dalla evidentissima volontà del nuovo testo di collegare i nuovi delitti alle violazioni (amministrative o contravvenzionali) precedenti; anche in tal caso, peggiorando il testo del 2007. Tanto è vero che i delitti di **inquinamento ambientale** e di **disastro ambientale** oggi richiedono, come premessa rispetto all'evento, che vi sia una "*violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale*".

Come se fosse lecito, altrimenti, provocare enormi danni all'ambiente o un disastro ambientale.

In altri termini, per i delitti ambientali, quello che deve contare è evitare il verificarsi dei gravissimi eventi da essi sanzionati, senza se e senza ma, così come fa la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente. Sarà il giudice che, caso per caso, come fa sempre, dovrà poi valutare, in sede soprattutto di esame dell'elemento soggettivo, le circostanze del fatto; anche, ovviamente, con riferimento alle altre norme di settore esistenti. Ma fare addirittura dipendere la punibilità di un fatto gravissimo dall'osservanza o meno delle pessime, carenti e, molto spesso, complicate e di difficile comprensione ed attuazione, norme regolamentari ed amministrative oggi esistenti significa veramente subordinare la tutela di beni costituzionalmente garantiti a precetti amministrativi spesso solo formali o a norme tecniche che, spesso, sembrano formulate apposta per essere inapplicabili.

Peraltro, la migliore conferma deriva dall'esame della vicenda di Radio Vaticana, ove, a fronte di prove indiscutibili circa la molestia e la nocività delle immissioni, la difesa si è incentrata sul fatto che la norma contestata (art. 674 c.p.) richiede che l'evento avvenga "*nei casi non consentiti dalla legge*"; e, per difetto della normativa tecnica e degli organi di controllo, mancava la prova della violazione della legge sull'inquinamento elettromagnetico.

Lo ripetiamo, di queste circostanze il giudice dovrà certamente tener conto ma, come da tempo rilevato dalla migliore dottrina, "*la condotta di dolosa messa in pericolo concreto o di danno della risorsa, va sanzionata indipendentemente dal fatto che l'immissione che dette conseguenze ha provocato integri di per se stessa un altro illecito, di qualsiasi natura (penale, amministrativa statale o regionale)*"⁵.

Un ulteriore spunto di riflessione merita la disciplina del "**ravvedimento operoso**". Se, infatti, appare del tutto condivisibile fare ponti d'oro a chi si ravvede ed aiuta le autorità, è anche vero che non bisogna esagerare, soprattutto in un paese come il nostro, pieno di furbetti e di imbrogliatori e carente nei controlli. Già abbiamo nel TUA, a proposito delle bonifiche, un art. 257 il quale, al quarto comma, stabilisce che "*l'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti del presente decreto costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1.*"; sancendo, quindi, che l'inquinatore, se bonifica, non è punibile per aver provocato l'inquinamento e per tutti gli altri reati ambientali connessi con il medesimo evento. Quindi, un evidente condono permanente che elimina alla radice ogni deterrenza della sanzione penale e costituisce oggettivamente un incentivo all'inquinamento⁶. E, come se non

⁴ Cfr., da ultimo, Cass. Pen., sez. 3, 14 luglio 2011, n. 46189, Passariello, secondo cui "*requisito del reato di disastro di cui all'art. 434 c.p. è la potenza espansiva del nocumento unitamente all'attitudine ad esporre a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone, sicché, ai fini della configurabilità del medesimo, è necessario un evento straordinariamente grave e complesso ma non eccezionalmente immane. E' necessario e sufficiente che il nocumento abbia un carattere di prorompente diffusione che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone che l'eccezionalità della dimensione dell'evento desti un esteso senso di allarme, sicché non è richiesto che il fatto abbia direttamente prodotto collettivamente la morte o lesioni alle persone, potendo pure colpire cose, purché dalla rovina di queste effettivamente insorga un pericolo grave per la salute collettiva; in tal senso si identificano danno ambientale e disastro qualora l'attività di contaminazione di siti destinati ad insediamenti abitativi o agricoli con sostanze pericolose per la salute umana assuma connotazioni di durata, ampiezza e intensità tale da risultare in concreto straordinariamente grave e complessa, mentre non è necessaria la prova di immediati effetti lesivi sull'uomo*"

⁵ VERGINE, *Sui nuovi delitti ambientali e sui vecchi problemi delle incriminazioni ambientali*, in *Ambiente e sviluppo* 2007, n. 9, pag. 777

⁶ Per la problematica relativa alla natura di questa causa di non punibilità e relativi richiami di dottrina e giurisprudenza, cfr. il nostro *Abbandono di rifiuti, bonifiche e Cassazione*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro* 2012, n. 10

bastasse, molto recentemente il governo, sempre in tema di bonifiche, ha surrettiziamente inserito nel decreto legge "destinazione Italia" (decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 -convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 9) -, non intitolato affatto ai rifiuti nè alle bonifiche nè a norme ambientali- un art. 4 con cui sostituisce integralmente l'art. 252-bis del TUA, prevedendo notevoli sgravi, finanziamenti ed altri benefici per chi attua una bonifica; addirittura, nel testo del decreto legge varato dal governo, anche a favore dei responsabili del disastro ambientale. E c'è voluto l'intervento del Parlamento con la legge di conversione per eliminare questa vergognosa novità.

Un ultimo spunto di riflessione merita la parte, del tutto nuova, riferita alla "**disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale**".

Essa, in sostanza, si propone di introdurre, per gli illeciti ambientali di tipo contravvenzionale in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, una disciplina analoga a quella esistente nella normativa di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ove il contravventore, se adempie alle prescrizioni dell'organo di controllo, può effettuare oblazione presso lo stesso organo ed evitare il giudizio penale.

Trattasi di disciplina già criticata, e giustamente, dalla dottrina⁷, tenendo soprattutto conto che nel settore infortunistico operano strutture specializzate le quali sono in grado di impartire, caso per caso, prescrizioni e di controllarne l'adempimento. Ma certamente non si tratta di compiti che possono essere affidati, come vuole il DDL, alla "normale" polizia giudiziaria che ha, invece, obblighi e competenze ben diversi da quelli di una "*risistemazione ambientale*" e che, in tal modo, oltre a dover gestire problematiche tecniche, deve anche "*procedere ad estinguere in caserma un reato con il pagamento di una somma in via amministrativa*". Con l'ulteriore anomalia che, ai sensi dell'art. 318-quinquies, <<se il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza e dalla polizia giudiziaria, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318-ter e 318- quater>>. Insomma, se "*oggi è la PG che dà notizia al PM di un reato, domani sarà il PM a dare notizia alla PG dello stesso reato*"⁸. E, in ogni caso, sussiste sempre l'obbligo di procedere comunque alla iscrizione di queste contravvenzioni nel registro delle Procure, cui dovranno essere comunicate le vicende relative a prescrizioni, adempimenti ed eventuale oblazione (con notevoli possibilità di proroghe). Di modo che non ne risulta alcuna semplificazione.

Conclusioni

Finora abbiamo, anche se sommariamente, indicato quelli che, a nostro sommo avviso, sono le principali criticità del nuovo DDL, con l'intento di indurre il legislatore ad intervenire per le opportune correzioni. Soprattutto sfrondando, eliminando e semplificando; con la consapevolezza che, se si introducono delitti ambientali chiari, applicabili e di facile accertamento, è anche possibile (e lo auspichiamo) provvedere ad una massiccia depenalizzazione delle attuali contravvenzioni, affidando interamente la gestione di questi illeciti ad una PA di cui dovrebbero essere potenziati i poteri di intervento e la specializzazione; eliminando, in tal modo, anche tutte le anomalie, sopra evidenziate, relative al procedimento per l'oblazione. Riservando, insomma, ai soli delitti di danno e pericolo concreto per la salute e per l'ambiente l'intervento della magistratura penale, dopo averla opportunamente sgravata delle tante contravvenzioni solo formali oggi esistenti⁹.

Con l'auspicio che, di pari passo, vengano potenziati gli organi di controllo oggi ai limiti del collasso per mancanza di personale, di mezzi e di professionalità.

Insomma, a nostro avviso, è, comunque, auspicabile che, al più presto, nel settore ambientale, i fatti gravi vengano finalmente sanzionati in modo adeguato, e, quindi, come delitti. Certo, il testo proposto non è il massimo ma è sicuramente migliorabile, se lo si vuole. Anche se, a volte, dopo tanti anni di disillusioni, si insinua la tentazione di far prevalere il pessimismo della ragione sull'ottimismo della volontà.

⁷ SANTOLOCI, ... *Il mondo capovolto: sarà il PM a comunicare i reati agli organi di vigilanza e questi ultimi estingueranno gli illeciti penali...*, in *www.dirittoambiente.net*, 3 marzo 2014

⁸ Le citazioni in corsivo sono tratte da SANTOLOCI, *op.loc.cit.*

⁹ Ci riferiamo agli illeciti ambientali di tipo contravvenzionale in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, per i quali, invece, il DDL prevede, a cura della p.g., il macchinoso procedimento per oblazione descritto nel testo.

CONTRIBUTO ASSOARPA
Associazione tra le Agenzie Regionali e Provinciali per
la Protezione dell'Ambiente

Osservazioni sul Disegno di Legge n. 1345 e associati

DISPOSIZIONI IN MA TEMA DI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE AUDIZIONE COMMISSIONE AMBIENTE
SENATO DELLA REPUBBLICA 11/09/2014

Premessa

Il Disegno di Legge n. 1345, sul quale si concentrano le osservazioni di AssoArpa in quanto rappresenta il testo più avanzato essendo già stato approvato dalla Camera dei Deputati, costituisce, dopo una serie di altri provvedimenti di minor rilievo licenziati negli anni scorsi, un importante strumento di attuazione della Direttiva 2008/99 CE sulla tutela penale dell'ambiente, la quale obbliga gli Stati membri a prevedere nella propria legislazione nazionale sanzioni penali in relazione alle violazioni del diritto comunitario in materia di tutela ambientale.

Sulla necessità pertanto che il Parlamento concluda rapidamente l'iter legislativo di approvazione di questo provvedimento vi sono pochi dubbi, ed in questa direzione va anche ovviamente l'invito di Asso Aipa.

Il Disegno di Legge in esame, come noto, è costituito sostanzialmente da due parti distinte.

Nella prima vengono inserite direttamente nel Codice Penale, prevedendo nel Libro II un nuovo Titolo Vi-bis, nuove fattispecie delittuose con l'intenzione di predisporre un completo statuto a tutela dei bene ambientale.

Nella seconda parte, invece, sono contemplati alcuni strumenti procedurali innovativi, ad iniziare dalla potestà conferita all'Organo di vigilanza di impartire prescrizioni finalizzate a prevenire ed eliminare particolari situazioni di non conformità ambientale. Questo è indubbiamente il profilo del

provvedimento di maggiore interesse per AssoArpa, la quale esprime il proprio interesse per l'evoluzione di alcune delle funzioni delle Agenzie Ambientali che da queste disposizioni potrebbe derivare.

L'introduzione nel Codice Penale di nuovi delitti contro l'ambiente

E' circostanza notoria come l'attuale assetto penalistico in materia ambientale sia contraddistinto da elementi di oggettiva debolezza che ne compromettono un'efficace applicazione nella casistica operativa.

A tal riguardo si può innanzitutto rammentare come la maggior parte dei reati ambientali ora esistenti nel D. Lgs. 152/2006 abbia natura meramente contravvenzionale.

In particolare sono contravvenzioni, e non delitti, tutti i reati in materia di rifiuti (tranne Fattività organizzata per il traffico illecito di cui all'art. 260), tutti quelli relativi all'AIA in precedenza inseriti nel D. Lgs. 59/2006, tutti quelli in materia di tutela delle acque e dell'aria. Sono inoltre contravvenzioni alcuni reati "satellite" previsti nel Codice Penale come il gettito pericoloso di cose (art. 674) o l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (ait. 650), i quali, con percorsi giurisprudenziali tutt'altro che lineari, sono a volte contestati per coprire vuoti normativi in ambiti specifici come ad esempio l'inquinamento elettromagnetico.

La configurazione dei reati ambientali come contravvenzioni comporta alcune conseguenze ben note agli operatori del settore, quali ad esempio il ridotto termine di prescrizione o la possibilità di estinzione tramite oblazione che, di fatto, rendono prive di sostanziale deterrenza giuridica anche molte delle notizie di reato trasmesse in maniera ricorrente dalle Agenzie Ambientali all'Autorità Giudiziaria.

Inoltre, anche se questo è un aspetto opportunamente estraneo all'attività di vigilanza di enti tecnici quali le Arpa, il trattamento sanzionatorio parti col ami ente blando degli attuali reati ambientali impedisce l'attivazione, in alcuni particolari casi, di strumenti di indagine, quali le intercettazioni telefoniche, ritenuti di norma efficaci nell'ambito di inchieste che riguardano associazioni criminose riconducibili alle cosiddette ecomafie.

Pertanto, sulla base delle considerazioni sopra esposte, pare sicuramente condivisibile, in termini generali, l'introduzione tramite il PDL n. 1345 di nuovi delitti ambientali come, ad esempio, quello di "inquinamento ambientale", che viene previsto sia nella forma dolosa che in quella colposa. Si tratta di un delitto di danno, rappresentato dalla *"compromissione o dal deterioramento rilevante della qualità dei suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria, ovvero dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica."* Peraltro essendo un reato di danno (e non di pericolo) presuppone l'effettivo avvenuto danneggiamento del bene protetto e quindi che l'evento lesivo sia riscontrabile sul piano naturalistico. In questa prospettiva diventerà quindi probabilmente determinate l'apporto tecnico di organismi quali le Agenzie Ambientali, gli unici in grado, tramite i propri accertamenti, di provare in giudizio tali profili.

Positiva appare anche la circostanza che questo nuovo reato di inquinamento ambientale diventi, insieme ad altre fattispecie, uno dei presupposti per l'applicazione della responsabilità amministrativa delle imprese prevista dal D. Lgs. 231/2001.

Di interesse per l'attività operativa delle Agenzie Ambientali è infine la previsione di un nuovo reato di "Impedimento del controllo" (art. 452 sexies del C.P.), che punisce chiunque, negando

l'accesso, o mutando lo stato dei luoghi, impedisce o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientale. Si tratta di un opportuno corollario, con funzione di deterrenza, della "vecchia" disposizione contenuta nell'art. 2 bis del D.L. 496/93 convertito nella L. 61/94 che consente l'accesso negli impianti produttivi degli operatori delle Arpa.

Complessivamente quindi il DDL in esame pare consentire un'effettiva attuazione della citata Direttiva 2008/99/CE che imponeva, come noto, ai legislatori nazionali di prevedere, sanzioni "efficaci, proporzionali e dissuasive".

Si ravvisa invece, sotto una prospettiva critica, la mancanza di precise norme di raccordo tra il nuovo apparato sanzionatorio che verrà inserito direttamente nel corpo del Codice Penale e le precedenti fattispecie, che continueranno comunque ad essere vigenti, contemplate nelle varie parti dei D. Lgs. 152/2006. Questa proliferazione di fonti legislative, se non correttamente indirizzata, potrebbe infatti portare ad incertezze interpretative anche in riferimento all'applicazione del principio di specialità tra le diverse norme in astratto applicabili.

La potestà degli Organi *di* vigilanza di Impartire "**prescrizioni**" **ambientati**.

Come anticipato in premessa il DDL n. 1345, accanto all'inasprimento del trattamento dei reati ambientali più gravi, prevede strumenti innovativi che possono trovare applicazione in tutte quelle fattispecie nelle quali il non rispetto delle norme non ha cagionato un danno, o un pericolo di danno, alle varie risorse ambientali (gli operatori del settore sanno peraltro che queste ipotesi sono numericamente assai rilevanti e non prive di complessità tecnica).

In particolare, tramite l'introduzione di un nuovo art. 318 ter nel D. Lgs. 152/2006, viene previsto che gli Organi di vigilanza (tra i quali evidentemente andranno annoverati anche le Arpa) possano impartire al contravventore, dandone comunque informazione alla competente Autorità Giudiziaria, un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario.

Con le modalità indicate nel successivo art. 318 quater l'Organo di vigilanza procederà quindi a verificare l'adempimento delle prescrizioni impartite, e, in caso di positiva ottemperanza, ad irrogare all'interessato una "semplice" sanzione amministrativa. In caso invece di non ottemperanza il procedimento, nel frattempo sospeso, verrà riavviato e si concluderà con l'applicazione delle conseguenti più pesanti sanzioni penali.

Questa impostazione, che trova analogie con quanto previsto nel settore della sicurezza sul lavoro, pare contemperare in maniera corretta, applicando un principio di proporzionalità, gli obiettivi pubblici di prevenzione ambientale con l'esigenza, altrettanto sentita, di non considerare lo strumento penale come l'unica risposta efficace a comportamenti non conformi alla normativa vigente.

In particolare, così facendo, si consentirebbe alle imprese di regolarizzare la propria posizione avendo la garanzia di non subire un processo (che interverrà, come detto, solo in caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni imposte dall'Organo di controllo) e contestualmente, si consentirebbe agli apparati giudiziari di concentrare le proprie risorse su questioni rilevanti e, soprattutto, effettivamente impattanti sullo stato dell'ambiente.

Questo nuovo istituto della "prescrizione" pare particolarmente congeniale alle Arpa le quali, uniche tra gli Organi di vigilanza, possiedono tutti gli strumenti professionali per entrare nel merito

tecnico della violazione e, conseguentemente, imporre una corretta attività di adeguamento ambientale. Diversamente, qualora il potere prescrittivo fosse esercitato da personale appartenente ad Organi non altamente qualificati sotto il profilo tecnico-sci enti fi co, si potrebbero rischiare interventi scarsamente incisivi, certamente non conformi alla finalità di effettiva prevenzione della norma.

Prescrizioni ambientali e funzioni di Polizia Giudiziaria. La problematica **nelle** Arpa, Evidenziati nel paragrafo precedente i profili di interesse dell'istituto della "prescrizione" e, soprattutto, il ruolo attivo che potrebbe svolgere in tale contesto il Sistema delle Agenzie Ambientali, si deve tuttavia rappresentare a tal riguardo l'esistenza di una complessità applicativa che merita certamente attenzione.

Si intende in particolare fare riferimento alla circostanza che il Disegno di Legge n. 1345, nel testo approvato dalla Camera dei Deputati, preveda espressamente che l'Organo di vigilanza possa impartire le prescrizioni di cui sopra *"nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedure penale"*. Il possesso di tale qualifica da parte del soggetto pubblico procedente parrebbe, pertanto, essere condizione necessaria per la legittimità dei provvedimenti in questione.

In questo quadro ritorna quindi di attualità il tema dello status giuridico degli operatori delle Arpa preposti alle attività di vigilanza ed ispezione, il quale, peraltro, non è mai stato di mero interesse teorico, investendo direttamente molte centinaia di operatori sul territorio nazionale. La problematica è oggetto di esame da lungo tempo da parte delle Arpa, e gli approfondimenti compiuti sono stati in parte ripresi da ISPRA in un documento già messo a disposizione di questa Commissione in altro contesto (Audizione 4 giugno 2013 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Gruppo ILVA).

In particolare, relativamente alle funzioni di Polizia Giudiziaria, si profilano, come noto, due orientamenti distinti.

Il primo, che nega il possesso della qualifica in questione, evidenzia come la Legge statale n. 61/94 di riordino dei controlli ambientali non affermi esplicitamente che gli operatori delle Arpa possiedano la qualifica di U.P.G., e pertanto secondo un'interpretazione letterale non sarebbe possibile un'applicazione estensiva della norma.

Tale orientamento è stato avvallato dall'articolato parere del Consiglio di Stato n. 3387 del 26 luglio 2012, formulato su richiesta della Regione Lombardia, ed ha trovato in passato un supporto anche in parte della dottrina (cfr. lo studio di Paolo Dell'Anno pubblicato sulla Rivista giuridica dell'Ambiente n. 5/2003).

Un secondo orientamento ritiene invece legittimo il conferimento di tale qualifica. La ricostruzione della normativa parte in questo caso dall'art. 57 del Codice di Procedura Penale il quale delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di Polizia Giudiziaria in comparti dell'amministrazione pubblica diversi da quelli strettamente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per quanto riguarda le Agenzie Ambientali tale legge sarebbe proprio la legge statale 61/94, la quale prevedendo che il personale delle Arpa svolge "funzioni di controllo e vigilanza", può "richiedere le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni", e prevedendo altresì che a tali operatori "non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito di accedere agli impianti produttivi", attribuisce a tali tecnici tutte le

funzioni tipiche della P.G. Altra fonte rilevante ai fini del tema in questione è il D.M Sanità n. 58/97, relativo alla disciplina del profilo professionale del tecnico della prevenzione ambientale (TPALL), il quale all'art.1 riconosce la qualifica di UPG a tali operatori (la disposizione è peraltro applicabile solo ai dipendenti del comparto e non a quelli della dirigenza, e pertanto non è in ogni caso risolutiva). Si segnala come il D.M. 58/97 sia stato, tra l'altro, richiamato dal Tribunale dei Riesame di Firenze per motivare la propria Ordinanza del 1 aprile 2014, nella quale, divergendo dall'impostazione espressa dal Consiglio di Stato nel citato parere del 2012, riconosce l'efficacia degli atti di P.G. compiuti da tecnici di Arpa Toscana (nello specifico si trattava di un sequestro di iniziativa). Per quanto concerne invece il personale di ISPRA si deve richiamare la Legge n. 89 del 3 agosto

2013, la quale riconosce la qualifica di U.P.G. agli ispettori dell'Istituto che svolgono attività di vigilanza in stabilimenti di interesse strategico nazionale.

Alla luce dei diversi orientamenti giuridici in materia, si auspica l'approvazione del DDL n. 1458, come analiticamente indicato nel paragrafo successivo.

Il Disegno di Legge n. 1458 di riordino del Sistema delle Agenzie Ambientali

La circostanza che il Disegno di Legge n. 1345 subordina ora, di fatto, la potestà di impartire prescrizioni ambientali all'esercizio delle funzioni di Polizia Giudiziaria, conferma la necessità che, relativamente agli operatori delle Arpa, si giunga ad un definitivo intervento normativo statale che chiarisca la dibattuta questione.

A tal riguardo si deve evidentemente richiamare il Disegno di Legge n. 1458, approvato il 17 aprile 2014 alla Camera dei Deputati, ed ora assegnato in sede referente a questa Commissione Ambiente del Senato, il quale fa anche esplicito riferimento alla presenza degli U.P.G. nelle Arpa.

In realtà l'art. 14 del DDL 1458, frutto di un accettabile compromesso sul delicato tema, richiama la "possibilità" per le Arpa ed ISPRA di individuare e nominare gli U.P.G.

Pertanto la norma così come è scritta, pur conferendo legittimazione all'esercizio di tali funzioni tramite una fonte di legge statale, e riempiendo quindi il *vulnus* che attualmente sarebbe presente nella Legge 61/94, non comporta automatismi nella sua applicazione, e lascia quindi la possibilità di un suo recepimento "modulare" a livello regionale.

Si può quindi concludere questo sintetico documento di AssoArpa con l'evidenziazione che per le Arpa il Disegno di Legge n. 1345, relativo ai delitti contro l'ambiente, deve essere considerato anche nel contesto più generale di una riforma organica del Sistema Agenziale, nel quale peraltro le funzioni di vigilanza ispettiva sono solo uno dei tanti profili che assumono rilevanza.

L'augurio è quindi che questa Commissione del Senato, oltre a licenziare il DDL 1345, possa calendarizzare al più presto anche l'esame del soprarichiamato DDL 1458 il quale, peraltro, alla Camera dei Deputati ha già trovato una condivisione unanime.

Presidente *AssoArpa* Prof. Giorgio Assennato

Redattore del documento Av. Giovanni

Fantini Responsabile Area

Affari istituzionali, Legali e Diritto Ambientale ARPA EMILIA
ROMAGNA

Senato della Repubblica

**Uffici di Presidenza
della Commissione 2^a (Giustizia)
e della Commissione 13^a (Territorio, ambiente, beni
ambientali) riunite in sede referente**

CONTRIBUTO FEDERUTILITY

Su DDL AS 1345 recante

**“Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente” (discusso
congiuntamente ai DDL S.11, S.1072, S.1283,
S.1306)**

11 settembre 2014

On. Presidenti, Onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto ringraziare per l'opportunità concessa a FederUtility – l'associazione alla quale aderiscono gli operatori che erogano servizi idrici ed energetici (gas ed elettricità), a capitale sociale interamente pubblico, misto pubblico-privato, o quotato in borsa e che forniscono, attualmente, servizi idrici a circa il 76% della popolazione, distribuiscono gas ad oltre il 35% degli abitanti ed energia elettrica a circa il 20% – di esprimere a questo autorevole consesso il proprio punto di vista su temi e materie che, per la loro rilevanza, incidono significativamente non solo sulla vita quotidiana dei cittadini, ma anche sull'attività di tutti gli operatori economici, non ultimi i gestori del servizio idrico integrato.

Opportunità di intervento per la razionalizzazione della normativa penale in materia ambientale

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha contribuito al superamento della tradizionale tesi interpretativa che sosteneva la natura poliforme della "materia ambiente", capace di abbracciare sia la tutela dei beni paesaggistici e culturali (ambiente culturale), sia la disciplina contro gli inquinamenti (ambiente ecologico), sia il governo del territorio (ambiente urbanistico).

In numerose pronunce, infatti, la Corte Costituzionale ha affermato la natura unitaria e complessiva del bene ambiente, inerente ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" (Corte Cost., sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (Corte Cost., sentenza n. 641 del 1987). In forza di ciò, la tutela dell'ambiente viene riconosciuta da più parti quale principio immanente dell'ordinamento, al quale deve essere garantito un livello di tutela il più elevato possibile.

Del resto, gli sviluppi giurisprudenziali sono andati di pari passo con l'emergere di un atteggiamento popolare volto non più al mero sfruttamento dell'ambiente, ma precipuamente alla sua tutela e conservazione. Tale rinnovata sensibilità impone certamente un intervento del legislatore nel senso di razionalizzare e potenziare gli strumenti di repressione dei reati contro l'ambiente.

L'attuale assetto normativo, infatti, non si è fino ad oggi dimostrato in grado di fronteggiare la vastità e la pervasività dei reati contro l'ambiente. È avvertita da più parti la necessità di introdurre nel sistema penale italiano un gruppo omogeneo di norme per la tutela dell'ambiente, superando l'attuale disorganicità causata dalle troppe disposizioni sparse in numerosi testi di legge, che rende difficoltosa la loro applicazione.

In tal senso, i disegni di legge in discussione, introducendo i reati di inquinamento e di disastro ambientale e prevedendo la creazione di organi giudiziari e di polizia dedicati alla lotta contro i reati ambientali, vanno certamente nella direzione di sistematizzare e semplificare l'attuale quadro normativo, fornendo alle forze dell'ordine ed alla magistratura gli strumenti adeguati per tutelare in maniera più incisiva la natura.

Nonostante il sostanziale apprezzamento per le proposte in oggetto, si evidenzia che la genericità della definizione del reato di inquinamento e la scelta di adottare una nozione ampia di bene ambientale tutelato, se da un lato consente agli organi inquirenti e di polizia di contrastare un'ampia gamma comportamenti, dall'altro rischia di introdurre eccessive incertezze e discrezionalità circa l'individuazione delle condotte sanzionabili.

Altro aspetto da valutare è quello relativo all'introduzione di sanzioni pecuniarie e misure interdittive a carico delle persone giuridiche responsabili dei reati ambientali. Tale previsione, finalizzata presumibilmente ad indurre le imprese che svolgono attività "rischiose" ad una maggiore attenzione, rischia però di introdurre ulteriori vincoli alle imprese nazionali, andando a limitare ulteriormente la competitività delle stesse, stante la presenza sui mercati nazionale ed internazionale di *competitor* stranieri provenienti da realtà nelle quali l'attenzione alle tematiche ambientali è certamente minore che in Italia.

La normativa penale in materia di scarichi di acque reflue

Al fianco delle norme di carattere generale sopra citate, i DDL in discussione contengono una serie di proposte che, pur se non direttamente, rischiano di incidere anche sull'attività dei gestori del servizio idrico integrato. Nello specifico, l'art. 15 del DDL 1306 propone un inasprimento delle sanzioni previste al comma 5 dell'art. 137 del D. Lgs. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale, o TUA) per l'effettuazione di scarichi fuori norma.

Tale modifica avrebbe impatti non solo sulle imprese individuate dal citato comma 5, ma anche sui gestori degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane di cui al successivo comma 6. In sostanza, vi è un'assimilazione delle acque reflue trattate agli scarichi industriali che non tiene conto della peculiare origine dei reflui in ingresso agli impianti di depurazione civili. Il TUA, infatti, prevede che gli scarichi recapitanti nelle reti fognarie, a loro volta allacciate agli impianti di depurazione civili, debbano avere caratteristiche tali per cui il refluo sia trattabile dall'impianto. In particolare, non è previsto che esso contenga sostanze pericolose. Trattandosi in genere di residui di lavorazioni industriali, infatti, è necessario che subiscano trattamenti specifici da parte di impianti, progettati ad hoc in relazione alla natura dei contaminanti, singoli o, a volte, consortili.

Tuttavia, se a causa di uno scarico doloso o accidentale da parte di terzi sopraggiungessero attraverso il condotto fognario sostanze che per qualità e quantità non possono essere abbattute dall'impianto di depurazione civile, o addirittura ne inibissero lo stesso processo di depurazione, è possibile, anzi probabile, il superamento dei limiti per le sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 del TUA, con conseguente e automatica violazione della norma penale di cui al co.6 dell'art. 137 dello stesso Testo Unico. Ma appare evidente che in questi casi al gestore non solo nulla può essere addebitato, ma anzi esso stesso può essere considerato parte lesa qualora fosse necessario impiegare tempo e risorse per ripristinare il corretto funzionamento dell'impiantistica coinvolta dallo scarico.

Non a caso, infatti, nella formulazione originaria del art. 59, comma 6, del D. Lgs. 152/1999, tale situazione veniva contemplata prevedendo la responsabilità penale del gestore

dell'impianto di depurazione civile solo per "dolo o grave negligenza". Nella maggior parte degli ordinamenti europei, inoltre, la punibilità penale è prevista solo in caso di esplicito "inquinamento" dell'ambiente acquatico, e non per un singolo scarico "fuori norma". Tale approccio sarebbe inoltre in linea con quanto stabilito dalla normativa Comunitaria. L'art. 3 della Direttiva 2008/99/CE stabilisce che le attività che causano inquinamento ambientale costituiscono reato solo nel caso in cui "siano poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza". È evidente l'incongruenza della norma di cui all'art. 137, comma 6 del TUA, con l'impostazione europea, che nel tutelare l'ambiente fa contemporaneamente salvo uno dei principi cardine degli ordinamenti penali occidentali, il principio di colpevolezza, in base al quale non è ammissibile la responsabilità penale per fatto altrui.

Recenti modifiche normative, e nello specifico, l'assimilazione a scarico urbano di reflui da determinate attività produttive introdotta dal d.PR. 19 ottobre 2011, n. 227, inoltre, hanno aumentato il rischio di immissioni in fognatura, da parte di terzi, di sostanze che possono dare luogo a criticità con possibili superamenti dei limiti tabellari. Il rischio di superamento dei limiti è ancora più avvertito per quegli impianti che recapitano sul suolo. In questi casi, infatti, i parametri fissati dalla norma appaiono assolutamente non congrui (in alcuni casi i valori sono inferiori a quelli previsti per le acque potabili), e largamente più bassi di quelli previsti dalla normativa comunitaria (direttiva 2000/60/CE)

In sostanza, tenuto conto delle molteplici responsabilità penali che vengono a gravare sul gestore, nonché degli ostacoli alla soluzione dei problemi che vengono frapposti dalla stessa normativa, un intervento del legislatore in tale contesto appare quanto mai auspicabile. Una possibile soluzione alla problematica brevemente esposta potrebbe consistere nel reinserimento nell'articolo 137 del TUA, di un richiamo alla responsabilità del gestore dell'impianto di depurazione solo per dolo o colpa grave. Come già chiarito, tale puntualizzazione consentirebbe di riallineare le disposizioni nazionali a quanto stabilito dalla Direttiva europea 2008/99/CE. Un'ulteriore soluzione, inoltre, potrebbe sostanziarsi nell'individuazione, per legge, di attività di controllo e comunicazione finalizzate alla prevenzione degli scarichi fuori norma.

Conclusioni

La gestione del servizio idrico, imponendo il trattamento di materiali potenzialmente inquinanti, si caratterizza per una molteplicità di fattori di rischio. Nel caso del nostro Paese vanno certamente annoverati i rischi derivanti da una normativa penale fortemente squilibrata, che tende ad ampliare a dismisura le conseguenze di eventi derivanti sostanzialmente da terzi. Un intervento nel senso di riequilibrare le responsabilità del gestore degli impianti di depurazione, da attuare attraverso mirate modifiche normative, può rappresentare una giusta ed idonea soluzione, anche alla luce delle chiare indicazioni comunitarie in materia.

Del resto, gli ultimi interventi legislativi in materia ambientale tendono a caratterizzarsi sempre più per un approccio maggiormente realistico, vicino alle problematiche tecnico/gestionali esistenti, in quanto solo in questo modo possono essere

approntate le migliori soluzioni a
vantaggio del cittadino e
dell'ambiente

CONTRIBUTO CONFINDUSTRIA

**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.