

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1536

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LIBÈ, MAFFIOLI, RAMPONI, BALBONI,
TREMATERA, MARCONI, MANTOVANO, IZZO e BURANI
PROCACCINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2007

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e
al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché altre
disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente

ONOREVOLI SENATORI. - L'esperienza degli ultimi decenni - esperienza sociale, politica e processuale - ha posto davanti ai nostri occhi il risultato della sostanziale inefficacia dei sistemi di prevenzione e di repressione dei fenomeni criminali (realizzati sempre di più su base organizzata o associata) in materia ambientale, con particolare riferimento al campo della gestione illecita dei rifiuti, sul quale ormai da diversi anni il Parlamento svolge importanti attività di inchiesta attraverso specifiche Commissioni parlamentari bicamerali.

È proprio l'esperienza di indagine parlamentare, unita alla valutazione del perdurare, senza apparenti vie d'uscita, di fenomeni di crisi della gestione ordinaria della materia (si pensi al commissariamento per l'emergenza rifiuti in Campania che, da evento straordinario, sembra essersi ormai sedimentato in pratica ordinaria, con imbarazzanti strascichi di mala gestione in fase esecutiva dello strumento commissariale) che fanno riflettere sulla necessità di migliorare e ampliare il quadro degli strumenti a disposizione degli operatori della materia, in particolare in campo penale.

Il dato ormai acquisito dagli operatori del diritto è quello della concreta insufficienza degli strumenti a disposizione, in particolar modo se si pensi alla rapida e profonda invasività (soprattutto e ancora in materia di gestione dei rifiuti) delle organizzazioni criminali mafiose, che vedono ormai nell'ambiente, nel territorio e nella gestione dei rifiuti una enorme e facilmente accessibile risorsa.

La gestione diretta delle discariche abusive, del commercio e del trasporto di rifiuti (anche pericolosi, tossici e radioattivi) e l'in-

sinuazione - attraverso imprese conniventi o imprese mafiose *tout court* - nei meccanismi leciti di smaltimento hanno rappresentato nel corso degli ultimi anni il mercato più florido per mafia, camorra e 'ndrangheta, come testimoniato da decine di indagini compiute dalle direzioni distrettuali antimafia delle regioni a maggiore insediamento mafioso.

Eppure, se tale intensa attività investigativa sembra essere testimone di sufficiente effettività degli strumenti di controllo, sono proprio gli inquirenti e gli investigatori a dirci come le armi a disposizione siano, di fatto, ormai «spuntate».

I maggiori difetti del sistema di tutela penale dell'ambiente stanno nella natura dei reati attualmente previsti e nelle conseguenze, penali e processuali, direttamente derivanti.

Si tratta infatti, perlopiù e con rare eccezioni (si pensi all'articolo 53-*bis* del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, successivamente abrogato e le cui norme sono oggi riprodotte nell'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che punisce come delitto l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, con pene aggravate se si tratta di particolari tipi di rifiuti pericolosi), di reati contravvenzionali, puniti con pene esigue soggette a rapidi termini prescizionali e, pertanto, all'estinzione.

Ciò comporta altresì l'impossibilità di procedere, dal lato processuale, a rilevanti atti d'indagine e di cautela: è infatti impossibile, allo stato, procedere a intercettazioni e all'irrogazione di misure cautelari personali.

Ma v'è di più: in un quadro in cui le mafie estendono il loro potere e la loro forza aggressiva sull'ambiente, non è possibile in tali casi, se non nelle limitate ipotesi delit-

tuose previste, contestare l'associazione di tipo mafioso per la commissione di reati ambientali. Infatti, l'articolo 416-*bis* del codice penale necessita, per la sua integrazione, della predisposizione di un programma criminoso consistente nella realizzazione di delitti, e non di contravvenzioni (quali sono, come detto, la maggior parte delle ipotesi di reato previste).

È necessario, allora, introdurre una serie di nuove ipotesi di delitti contro l'ambiente, che dovranno essere, per facilità di previsione, inseriti nel *corpus* del codice penale (apparendo questa la soluzione più rapida e semplice rispetto alla più complessa, sebbene forse migliore dal punto di vista della coerenza della costruzione normativa, ipotesi di un nuovo testo unico innovativo).

In materia, peraltro, l'intervento legislativo può farsi guidare dalle fonti europee che già se ne sono occupate (si pensi alla Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1998, nonché alla decisione quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, anche se successivamente annullata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee).

Appare prioritario muovere la linea di intervento secondo queste guide:

1) prevedere una nozione di ambiente ampia e quanto più comprensiva di beni giuridici;

2) creare norme penali in bianco, da riempire con il rinvio alle specifiche disposizioni di legge, essenzialmente amministrative, che disciplinano limiti e vincoli normativi mediante il riferimento a tabelle, elenchi e allegati tecnici, in continua evoluzione e aggiornamento. L'esasperato tecnicismo delle norme «tecniche» in materia ambientale non si concilia con la struttura penale codicistica e occorre pertanto mantenere un rapporto di accessorialità della sanzione penale rispetto al diritto amministrativo ambientale;

3) rendere concretamente efficace e dissuasivo il precetto penale, strutturando le nuove fattispecie delittuose in funzione della progressività dell'aggressione al bene giuridico tutelato, anticipando la soglia della punibilità e prevedendo, in crescendo, ipotesi di pericolo presunto, ipotesi di pericolo concreto e ipotesi di danno, con correlativo aumento dell'impianto delle sanzioni edittali;

4) introdurre norme processuali che permettano, anche in diretto rapporto alla modulazione delle sanzioni edittali, lo svolgimento di attività d'intercettazione e l'applicazione di misure cautelari;

5) estendere alla materia dei reati ambientali regole di aggressione dei patrimoni illeciti realizzati attraverso la commissione di tali ipotesi delittuose, con la previsione della confisca (anche per equivalente, ossia attraverso l'acquisizione di beni corrispondenti, per valore, all'illecito arricchimento) degli illeciti profitti accumulati e con la possibilità di azionare il sequestro di prevenzione previsto all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, che rappresenta un formidabile strumento operativo.

Secondo tali linee guida, il presente disegno di legge prevede l'introduzione nel libro II del codice penale del titolo VI-*bis*, relativo ai «delitti contro l'ambiente», che prevede una nozione amplissima di «ambiente», mutuata dalle conclusioni assunte, nel corso delle legislature XIII e XIV, dalle Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

L'articolato prevede poi due ipotesi, speculari quanto ad impostazione e apparato sanzionatorio, relative alle ipotesi di «inquinamento ambientale» e di «traffico di rifiuti e di sostanze pericolose per l'ambiente»: in entrambe le ipotesi sono previsti diversi stadi di aggressione al bene giuridico, con aumento correlativo delle pene.

Anche la materia del reato associativo e organizzato, come detto di enormi gravità e proliferazione quantitativa e qualitativa, trova adeguata risposta con l'introduzione del reato di «associazione per delinquere contro l'ambiente» e di una specifica aggravante per l'associazione di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, quando essa sia mirata ad attività nel campo ambientale.

Aderendo, poi, alle migliori analisi nazionali e internazionali, si è ritenuto di prevedere - sulla base della considerazione che l'obiettivo della riforma normativa deve essere quello, principalmente, di assicurare materialmente la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema - incentivi premiali per il reo che ponga rimedio al pericolo o al danno cagionato. Tale comportamento di ravvedimento è previsto come ampiamente attenuante per le ipotesi di reato doloso e come addirittura estintivo del reato per le ipotesi colpose (anch'esse introdotte, specularmente a quanto avviene per i reati contro l'incolumità pubblica già previsti dal codice penale).

Particolare enfasi deve, poi, essere posta su due aspetti delle vicende connesse alla criminalità ambientale, ossia le connivenze e collusioni tra pubblici dipendenti e criminali «ambientali» e la responsabilità delle persone giuridiche in materia di reati ambientali.

Sul primo punto, si ritiene necessario prevedere un'ipotesi specifica di delitto di «frode in materia ambientale», che punisce i comportamenti fraudolenti commessi, in special modo, attraverso la predisposizione e l'utilizzo di false dichiarazioni ed attestazioni per accelerare o concludere procedure amministrative in materia ambientale. È altresì prevista una specifica ipotesi di aggravante per i reati di corruzione commessi al fine di realizzare reati ambientali.

In materia di responsabilità degli enti, si ritiene adeguato intervenire sul decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, che ha intro-

dotto nel nostro ordinamento giuridico tale istituto. Il presente disegno di legge prevede che, con le garanzie del processo penale, possano essere applicate all'ente giuridico le sanzioni previste dall'articolo 9 del medesimo decreto legislativo (l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattazione con la pubblica amministrazione, l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o l'eventuale revoca dei provvedimenti già concessi, il divieto di pubblicizzazione di beni e di servizi).

L'attuale disciplina elenca una serie di reati per i quali è possibile l'applicazione di tali misure interdittive e di sanzioni amministrative pecuniarie, tra i quali non rientrano i reati ambientali. E ciò nonostante il fatto che la delega, contenuta nell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, includesse tra i delitti suscettibili di addebito per illecito amministrativo all'ente anche i reati ambientali e quelli scaturenti dalla violazione alla normativa di tutela del territorio.

Pertanto, quella delega solo parzialmente attuata può oggi essere oggetto di applicazione attraverso il presente disegno di legge, introducendo la previsione di una specifica ipotesi nel decreto legislativo n. 231 del 2001, che contempli anche le principali ipotesi di reato ambientale.

A completamento dell'intervento previsto, occorre introdurre regole processuali che comprendano la competenza delle direzioni distrettuali antimafia per le nuove ipotesi di reato associativo, dato anche il tendenziale collegamento tra ipotesi di reato ambientale e associazioni criminali di tipo mafioso, nonché che prevedano, come già rilevato, un rafforzamento del sistema di cautela, personale e reale.

A ciò tende il dettato dell'articolo 3 del presente disegno di legge, che introduce nuove regole in materia di confisca (anche per equivalente), di esecuzione in danno, di

sequestro preventivo (anche estendendo il campo di applicazione del citato articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992) e di obbligatorietà dell'arresto in flagranza.

Sono, infine, oggetto di abrogazione alcune specifiche disposizioni del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto «testo unico ambientale»), che prevedono ipotesi contravvenzionali coincidenti, in tutto o in parte, con le nuove ipotesi delittuose oggetto di introduzione nell'ordinamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Introduzione nel codice penale di disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente)

1. Dopo il titolo VI del libro II del codice penale è inserito il seguente:

«Titolo VI-*bis*

DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE

Art. 452-*bis*. - *(Nozione di ambiente)*. - Agli effetti della legge penale per ambiente si intende l'insieme delle risorse naturali, sia come singoli elementi che come cicli naturali, del territorio e delle opere dell'uomo protette dall'ordinamento per il loro interesse ambientale, paesaggistico, artistico, archeologico, architettonico e storico.

Art. 452-*ter*. - *(Inquinamento ambientale)*. - Chiunque, in violazione di specifiche disposizioni nazionali o comunitarie, cagiona il pericolo di un concreto e rilevante danno all'ambiente mediante lo scarico, l'emissione o l'introduzione nell'aria, nel suolo o nell'acqua di sostanze, energie o radiazioni di qualunque tipo è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 10.000 euro a 50.000 euro.

Se il danno si verifica o se dal fatto deriva un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è della reclusione da due a sette anni e della multa da 25.000 euro a 100.000 euro.

Se dal fatto derivano la morte o lesioni gravi alla persona, la pena è della reclusione da tre a otto anni e della multa da 50.000 euro a 250.000 euro.

Se dal fatto deriva un disastro ambientale, la pena è della reclusione da cinque a dieci anni e della multa da 100.000 euro a 500.000 euro.

Per disastro ambientale si intende, agli effetti della legge penale, il deterioramento durevole, rilevante e sostanziale dello stato della flora, della fauna, del patrimonio naturale, dei singoli beni riconducibili all'ecosistema e di ogni altro bene ricompreso nella nozione di ambiente.

Le pene previste dal presente articolo sono ridotte da un terzo a due terzi per il soggetto responsabile che, prima della definizione del procedimento, elimina il pericolo per l'ambiente ovvero, qualora ciò non sia possibile, ripara il danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato.

Art. 452-quater. - (Traffico di rifiuti e di sostanze pericolose per l'ambiente). - Chiunque illegittimamente, in violazione di specifiche disposizioni nazionali o comunitarie, produce, acquista, cede o riceve a qualsiasi titolo, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, detiene, raccoglie, tratta o comunque gestisce abusivamente rifiuti, ovvero sostanze o radiazioni o energie di qualsiasi natura che siano dannose o pericolose per l'ambiente, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 25.000 euro a 100.000 euro.

Se dal fatto deriva una rilevante alterazione dello stato dell'ambiente ovvero un pericolo o un danno all'incolumità delle persone, ovvero la morte o lesioni gravi alle persone, ovvero un disastro ambientale, si applicano le pene rispettivamente previste dai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 452-ter.

La pena è aumentata se il fatto riguarda quantità ingenti delle sostanze indicate al primo comma, ovvero se il fatto è commesso con l'impiego di materiale nucleare.

Le pene previste dal presente articolo sono ridotte da un terzo a due terzi per il soggetto responsabile che, prima della definizione del procedimento, elimina il pericolo per l'am-

biente ovvero, qualora ciò non sia possibile, ripara il danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato.

Art. 452-*quinquies*. - (*Associazione per delinquere contro l'ambiente*). - Chiunque fa parte di un'associazione formata da tre o più persone allo scopo di commettere più delitti previsti dal presente titolo è punito, per ciò solo, con la reclusione da due a sei anni.

La pena prevista dal primo comma si applica anche a coloro che, consapevoli dello scopo associativo, forniscono mezzi tecnici o finanziari o prestano in maniera continuativa consulenza ovvero assistenza di qualunque tipo all'associazione.

I promotori, gli organizzatori ed i capi dell'associazione sono puniti con la reclusione da tre a otto anni.

Le pene previste dal presente articolo sono aumentate di un terzo se il numero degli associati è superiore a dieci.

Art. 452-*sexies*. - (*Aggravanti per l'associazione di tipo mafioso*). - L'associazione di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* è punita con le pene ivi previste aumentate di un terzo, se le attività economiche, delle quali gli associati intendono assumere o mantenere il controllo, siano finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto o il profitto di reati contro l'ambiente, ovvero se le attività economiche, le concessioni, le autorizzazioni, gli appalti e i servizi pubblici che l'associazione intende acquisire in modo diretto o indiretto siano destinate alla promozione, alla tutela o al recupero dell'ambiente.

Art. 452-*septies*. - (*Delitti colposi contro l'ambiente*). - Chiunque commette per colpa alcuno dei fatti previsti dagli articoli 452-*ter* e 452-*quater* è punito con le pene ivi previste, ridotte da un terzo a due terzi.

Il reato si estingue per il soggetto responsabile che, prima della definizione del procedimento, elimina il pericolo per l'ambiente ovvero, qualora ciò non sia possibile, ripara

il danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato.

Art. 452-*octies*. - (*Frode in materia ambientale*). - Chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato, al fine di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, ovvero di assicurare a sé o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo del reato, ovvero di conseguirne l'impunità, omette o falsifica in tutto o in parte la documentazione prescritta dalla legge in materia ambientale, ovvero fa uso di documentazione falsa o attestante cose non vere o di analisi non veritiere, ovvero omette informazioni dovute per legge, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa da 10.000 euro a 30.000 euro.

Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero in concorso con costoro, la pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da 10.000 euro a 50.000 euro.

Le pene previste dal presente articolo si applicano anche a chi compie attività fraudolente dirette a mutare, mediante artificiosi meccanismi tecnici o formali, la natura o la classificazione dei rifiuti.

Art. 452-*nonies*. - (*Pene accessorie alla condanna per delitti ambientali*). - Alla condanna per i delitti di cui agli articoli 452-*ter*, 452-*quater*, 452-*quinquies* e 452-*octies* conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-*bis* e 32-*ter*.

Art. 452-*decies*. - (*Confisca*). - In caso di condanna per uno dei reati previsti dal presente titolo è disposta la confisca del prodotto o del profitto o del prezzo del reato e dei beni utilizzati per commetterlo.

Qualora non sia possibile eseguire la confisca a norma del primo comma, la stessa può avere ad oggetto una somma di denaro o beni di valore equivalente.

Per quanto non stabilito nei commi primo e secondo si applicano le disposizioni dell'articolo 240».

2. All'articolo 319-*bis* del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le pene previste dagli articoli 318, 319, 320 e 322 sono aumentate fino alla metà se il fatto è commesso al fine di compiere taluno dei delitti previsti dal titolo VI-*bis*, ovvero di assicurare a sé o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo dei medesimi delitti, ovvero di conseguirne l'impunità».

Art. 2.

(Sanzioni per le persone giuridiche)

1. Dopo l'articolo 25-*sexies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

«Art. 25-*septies*. - *(Delitti contro l'ambiente)*. - 1. In relazione alla commissione dei delitti previsti dal titolo VI-*bis* del libro II del codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per i delitti di cui agli articoli 452-*ter*, primo comma, e 452-*octies*, la sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote;

b) per i delitti di cui agli articoli 452-*ter*, commi secondo e terzo, e 452-*quater*, la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote;

c) per i delitti di cui agli articoli 452-*ter*, quarto comma, e 452-*quinquies*, la sanzione pecuniaria da cinquecento a mille quote;

d) per i delitti colposi previsti dall'articolo 452-*septies*, le sanzioni rispettivamente previste dalle lettere a) b) e c) del presente comma in relazione agli articoli 452-*ter* e 452-*quater*, ridotte da un terzo alla metà.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti di cui agli articoli 452-*ter*, 452-*quater*, 452-*quinquies* e 452-*octies* del codice penale, si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, del presente decreto per una durata non inferiore a un anno.

3. Se, in seguito alla commissione dei reati indicati nel comma 2, l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, la sanzione pecuniaria prevista dal comma 1 è aumentata di un terzo.

4. Se l'ente o una sua unità organizzativa sono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire la commissione dei reati indicati nel comma 2, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del presente decreto».

Art. 3.

(Norme processuali)

1. Il giudice, con la sentenza di condanna per taluno dei reati previsti dagli articoli 452-ter, 452-quater e 452-septies del codice penale, introdotti dall'articolo 1 della presente legge, o con la decisione emessa in relazione ai medesimi reati ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina l'immediato ripristino dello stato dell'ambiente con procedura da eseguire, in caso di inosservanza, a cura del pubblico ministero tramite l'ausilio della forza pubblica e a spese del condannato, e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

2. In caso di condanna per i reati indicati nel comma 1, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il giudice può ordinare la confisca delle aree di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, ove l'ordine di rimessione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal condannato nei termini indicati nella sentenza di condanna.

3. Al comma 3-bis dell'articolo 51 del codice di procedura penale, le parole: «416-bis e» sono sostituite dalle seguenti: «416-bis, 452-quinquies e».

4. Dopo il comma *2-bis* dell'articolo 321 del codice di procedura penale, è inserito il seguente:

«2-ter. Nel corso del procedimento penale relativo a delitti previsti dal titolo *VI-bis* del libro II del codice penale, ovvero da specifiche disposizioni di legge a tutela dell'ambiente, è sempre disposto il sequestro dell'area interessata, dei mezzi e dei beni utilizzati per l'esecuzione del reato, nonché delle altre cose di cui è consentita la confisca».

5. Dopo la lettera *c)* del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, è inserita la seguente:

«*c-bis*) delitto di inquinamento ambientale previsto dall'articolo 452-ter, delitto di traffico di rifiuti e di sostanze pericolose per l'ambiente previsto dall'articolo 452-*quater* e delitto di associazione per delinquere contro l'ambiente previsto dall'articolo 452-*quinquies* del codice penale;».

6. Al comma 1 dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, dopo la parola: «416-*bis*,» sono inserite le seguenti: «452-*ter*, 452-*quater*, 452-*quinquies*,».

Art. 4.

(Modifica e abrogazione di norme)

1. All'articolo 256 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 3 è abrogato;
- b) al comma 4, le parole: «Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3» sono sostituite dalle seguenti: «Le pene di cui ai commi 1 e 2».

2. Gli articoli 257, 259 e 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono abrogati.