

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 66

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SPECCHIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2001

—————

Introduzione nel codice penale del Titolo VI-*bis*, «*Dei delitti contro l’ambiente*», e disposizioni sostanziali e processuali per combattere il fenomeno della criminalità in ambito ambientale

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La tutela dell'ambiente rappresenta uno degli obiettivi prioritari che un moderno Stato di diritto deve perseguire.

Al riguardo, il nostro ordinamento giuridico ha finora sostanzialmente abdicato ad una compiuta e sistematica disciplina normativa della materia.

La legislazione attualmente vigente, difatti, appare tuttora prevalentemente improntata ad una risposta sanzionatoria di carattere amministrativo, oltre che alla previsione di alcuni reati di tipo contravvenzionale, quasi sempre di modesta portata ed obblazionabili.

Tale quadro normativo appare però ormai anacronistico ed inadeguato, soprattutto ove si consideri che le organizzazioni criminali più potenti e strutturate sono coinvolte, sempre più direttamente ed incisivamente, in quello che è già diventato il *business* dell'ambiente. Esse infatti, attraverso la partecipazione e l'interessamento nella gestione delle attività di raccolta e di riciclaggio dei rifiuti, oltre che nei traffici degli stessi, dimostrano, in maniera sempre più preoccupante, tutta la loro pericolosità e potenzialità di interferenza con le realtà socio-economico-politiche nelle quali operano e nelle quali realizzano lucri a breve paragonabili a quelli evenienti dal traffico degli stupefacenti.

A fronte di detta realtà, non vi è chi non veda come la reazione predisposta dall'ordinamento non possa che essere, nello specifico ambito, decisa e severa, attraverso l'inasprimento delle sanzioni, oltre che con una migliore e maggiore predisposizione di uomini e mezzi per fronteggiare in maniera vigorosa ed adeguata tali fenomeni criminosi.

Epperò, nulla più è stato fatto in tal senso dal legislatore, che ha dimostrato poca sensi-

bilità nel dare corso ed esito ai pur numerosi sforzi dimostrati dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti.

Si impone, dunque, un adeguamento normativo che, preso atto di quanto predetto, fornisca alla polizia giudiziaria nuovi e più penetranti strumenti investigativi, ed alla magistratura più idonei regimi sanzionatori, proporzionati alla gravità dei fatti posti in essere. Ciò con la precisazione che la fenomenologia criminale concernente l'ambiente, sempre più di frequente e ovunque nel territorio nazionale, non si realizza in semplici infrazioni commesse da privati per isolati casi soggettivi, bensì costituisce il prodotto di attività complesse, unificate da un disegno criminoso a vasto respiro e con effetti devastanti ed irreversibili.

Da tali premesse e considerazioni muove il presente disegno di legge, che, sulla scia anche di altre proposte precedentemente elaborate, si pone il proposito di codificare la materia sotto un profilo penalistico, anzitutto introducendo nel codice di diritto sostanziale un titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente.

Le ipotesi delittuose appresso proposte sono caratterizzate per il fatto di sanzionare l'esposizione a pericolo (concreto) del bene ambiente, con la previsione di un aggravamento della pena per il caso della verifica del danno allo stesso.

Passando all'esame nel merito, l'articolato consta anzitutto di una prima disposizione, che introduce otto articoli nell'istituito titolo VI-*bis* del codice penale.

Emerge, anzitutto, la definizione, ai fini penali, del bene giuridico ambiente (articolo 452-*bis*), che costituisce la prima importante novità.

Essa manca nell'ordinamento vigente ed è stata tracciata attingendo all'elaborazione

dottrina ed alla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione in materia, con estensione del concetto al complesso delle risorse naturali, sia come singoli elementi che come cicli naturali, ed alle opere dell'uomo protette dall'ordinamento.

È stato poi definito (articolo 452-ter) il concetto di «alterazione dello stato dell'ambiente», con specificazione del significato della «gravità» prevista dalla proposta in esame e con la codificazione di specifiche circostanze aggravanti.

Nel proposto articolo 452-quater, nel solco della più particolareggiata e specifica disposizione introdotta nella recente novella al cosiddetto decreto Ronchi, da considerarsi speciale rispetto a questa, è stato elaborato il concetto di traffici contro l'ambiente, prevedendo, tra le condotte tipiche, anche quella di ricevere illegittimamente sostanze o energie dannose o pericolose per l'ambiente.

Gli articoli 452-quinquies e 452-sexies prevedono, rispettivamente, la «frode in materia ambientale» e la «commissione in forma associata».

Tale ultima disposizione rende finalmente possibile il perseguimento del fenomeno associativo, finora non perseguibile in quanto tale, dal momento che non poteva un'associazione per delinquere essere finalizzata alla commissione di reati contravvenzionali.

Le dette associazioni possono considerarsi ad alta specializzazione, abbisognando dell'apporto di tecnici particolarmente qualificati (ad esempio, chimici, fisici, eccetera) e di ingenti supporti finanziari.

Al terzo comma dell'articolo 452-sexies, si regola una specifica ipotesi di associazione di tipo mafioso ai sensi dell'articolo 416-bis del codice penale, con la previsione di un aggravamento della pena di cui alla detta disposizione, quando il consorzio criminale si finanzia, in tutto o in parte, attraverso la commissione di reati ambientali, ovvero il controllo di appalti pubblici finalizzati al recupero ambientale.

Nella fattispecie rientrano quindi le mafie che gestiscono i cicli del cemento e dei rifiuti (si pensi, in particolare, all'affare dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale ed alla gestione dei rifiuti), ma anche quelle che, a volte anche mediante il condizionamento di apparati amministrativi soprattutto locali, acquisiscono il controllo diretto delle operazioni di recupero dell'ambiente (si pensi, ad esempio, al solo controllo degli appalti destinati allo spegnimento degli incendi boschivi).

A tal riguardo, nelle disposizioni processuali contenute nella presente proposta, l'articolo 2, al fine di evitare qualsiasi contrasto con la disciplina procedurale vigente in tema di associazioni di tipo mafioso di cui all'articolo 416-bis, inserisce (comma 1) al comma 3-bis dell'articolo 51 del codice di procedura penale un richiamo espresso alla fattispecie di cui all'articolo 452-sexies, terzo comma.

All'articolo 452-septies si è inteso introdurre un meccanismo di consistente riduzione premiale della pena per coloro che si adoperino collaborando fattivamente con le autorità di polizia o giudiziaria, allo scopo di evitare la produzione di conseguenze ulteriori alla loro azione.

Nella disposizione successiva (articolo 452-octies) si sancisce la punibilità dei delitti di cui agli articoli 452-ter e 452-quater, laddove commessi per colpa.

Nell'ultima disposizione (articolo 452-nonies), oltre alla previsione delle pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis, 32-ter e 36 del codice penale stesso, è stata inoltre prevista l'esecuzione dell'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente impartito con la sentenza di condanna o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale con procedura da eseguirsi, in caso di inosservanza, a cura del pubblico ministero, tramite l'ausilio della forza pubblica a spese dell'esecutato, e la possibilità per il giudice di subordinare la concessione della sospensione condizionale

della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente. Ancora, in caso di sentenza di condanna o di decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per i delitti di alterazione del patrimonio ambientale e di traffici contro l'ambiente, si è stabilito che il giudice può ordinare la confisca delle aree se 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 (per l'ipotesi di cui all'articolo 452-ter), e dei beni utilizzati per commettere il delitto, sempre che di proprietà dei medesimi soggetti (per l'ipotesi di cui all'articolo 452-quater).

È stato poi introdotto (articolo 316-bis del codice di procedura penale) il sequestro conservativo per garantire l'adempimento delle obbligazioni civili nascenti dai reati ambientali, al fine di assicurare il risarcimento del danno pubblico ambientale di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istituita del Ministero dell'ambiente.

Inoltre, viene introdotto l'articolo 321-bis nel codice di procedura penale. Esso prevede il sequestro obbligatorio da parte della polizia giudiziaria in caso di accertamento in flagranza dei reati contro l'ambiente. Ciò al fine di incentivare gli operatori di polizia giudiziaria ad attuare prassi efficaci sul piano della repressione concreta e dell'assicurazione degli elementi di prova. La necessità di tale fattispecie processuale vale ancor di più in materia di trasporti illeciti di rifiuti, laddove si consideri che la previsione del sequestro obbligatorio in flagranza si integra

perfettamente con la confisca del veicolo prevista dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, costituendo un formidabile strumento preventivo e deterrente per coloro che operano illegalmente nel settore.

È stato anche previsto l'ampliamento della composizione delle sezioni di polizia giudiziaria inserendovi agenti ed ufficiali del Corpo forestale dello Stato. Ciò al fine di portare nelle sezioni il contributo di esperienze in tema di repressione dei reati ambientali acquisite da tale Corpo e valorizzare una professionalità operativa spesso sottovalutata a livello di indagine di settore, anche se, nei fatti, diffusa capillarmente sull'intero territorio nazionale ed in particolare nelle aree naturali protette.

L'articolo 3, infine, introduce la legittimazione del pubblico ministero ad esercitare in via sostitutiva l'azione civile di danno pubblico ambientale. Tale azione, introdotta nell'ordinamento nel lontano 1986, dovrebbe conseguire ad ogni fatto illecito, non solo penale, che abbia determinato un danno all'ambiente. Nei fatti, però, essa, nonostante sia prevista come obbligatoria, costituisce l'istituto del diritto ambientale maggiormente studiato ma meno applicato nella pratica. Al fine di stimolare l'esercizio di tale azione, che dovrebbe costituire la necessaria definizione di qualsivoglia procedimento sanzionatorio ambientale, accogliendo l'idea della dottrina giuridica confortata da recenti studi di diritto comparato, viene proposto di estendere al pubblico ministero, seppure in via sostitutiva, l'esercizio dell'azione civile di risarcimento del danno ambientale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Inserimento nel codice penale
del Titolo VI-bis)*

1. Dopo il Titolo VI del libro secondo 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, si considera ambiente il complesso delle risorse naturali, sia come singoli elementi che come cicli naturali, nonché il complesso delle opere dell'uomo protette dall'ordinamento per il loro interesse ambientale, artistico, turistico, archeologico, architettonico e storico.

Art. 452-ter. - *(Alterazione dello stato dell'ambiente)* - Chiunque, in violazione di specifiche disposizioni, introduce nell'ambiente sostanze o radiazioni, in modo da determinare il pericolo di una rilevante alterazione dello stato dell'aria, dell'acqua o del suolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire venticinque milioni a lire cinquanta milioni. Agli effetti della presente disposizione, per rilevante alterazione si intende quella che determina il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione dell'aria, dell'acqua e del suolo, stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

La pena è raddoppiata se i fatti che hanno determinato la grave alterazione di cui al primo comma sono commessi all'interno di un'area naturale protetta, o se dagli stessi deriva un pericolo per la vita o per l'incolumità pubblica.

Art. 452-quater. - *(Traffici contro l'ambiente)* - Chiunque illegittimamente produce,

acquista, cede o riceve a qualsiasi titolo, trasposta, esporta, importa, procura ad altri o comunque detiene sostanze o energie di qualunque natura, che siano dannose o pericolose per l'ambiente, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da lire venticinque milioni a lire cento milioni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà nel caso di importazioni ed esportazioni delle sostanze, se trattasi di traffici internazionali o di sostanze radioattive, e della metà se il fatto è relativo a quantità ingenti delle medesime.

I rapporti tra la fattispecie di cui al primo comma del presente articolo e quelle sanzionate ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in tema di rifiuti, sono regolati secondo il principio di specialità indicato nell'articolo 15.

Qualora i fatti di cui al primo comma del presente articolo abbiano provocato una grave alterazione dello stato dell'ambiente, di cui all'articolo 452-ter, si applica tale disposizione, con le aggravanti o le attenuanti ivi previste, ove applicabili.

Art. 452-quinquies. - (*Frode in materia ambientale*) - Chiunque, al fine di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, ovvero di conseguirne l'impunità, omette o falsifica in tutto o in parte la documentazione prescritta dalla normativa ambientale ovvero fa uso di documentazione falsa, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa fino a lire venti milioni.

Art. 452-sexies. - (*Commissione in forma associata*) - Chiunque fa parte di un'associazione formata da tre o più persone allo scopo di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, è punito, per il solo fatto di partecipare al sodalizio, con la reclusione da due a sei anni.

I promotori, gli organizzatori, i capi, nonché coloro che, coscienti dello scopo associativo, forniscono i mezzi finanziari o prestano consulenze tecniche all'associazione sono puniti con la reclusione da tre ad otto anni.

Se l'associazione è di tipo mafioso ai sensi dell'articolo 416-*bis*, coloro che vi partecipano sono puniti con le pene previste dal predetto articolo aumentate di un terzo, se le attività 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, l'assetto del territorio e le bellezze naturali protette, ovvero se le attività economiche, le autorizzazioni, gli appalti ed i servizi pubblici, che l'associazione intende acquisire in modo diretto o indiretto, siano destinati alla protezione o al recupero dell'ambiente.

La pena è aumentata se il numero degli associati è superiore ad otto.

Art. 452-*septies*. - (*Ravvedimento operoso*)
- Per i delitti previsti dal presente titolo, le pene sono diminuite da due terzi alla metà per chi si adopera al fine di evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto e nella scoperta degli autori dello stesso.

Art. 452-*octies*. - (*Delitti colposi contro l'ambiente*) - Quando sia commesso, per colpa, taluno dei fatti previsti dagli articoli 452-*ter* e 452-*quater*, si applicano le pene ivi rispettivamente stabilite, ridotte da un terzo alla metà.

Art. 452-*nonies*. - (*Pene accessorie*) - Alla condanna di cui al presente titolo conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-*bis*, 32-*ter* e 36.

Il giudice, con la sentenza o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente, ove possibile, con procedura da eseguirsi, in caso di inosservanza, a cura del pubblico ministero tramite l'ausilio della forza pubblica a spese dell'esecutato, e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

In caso di sentenza di condanna o di decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il giudice ordina la confisca, per l'ipotesi di cui all'articolo 452-ter, delle aree se di proprietà dell'autore del delitto o del compartecipe al reato, ove l'ordine di rimessione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal condannato nei termini indicati, e, per quella di cui all'articolo 452-quater, dei beni utilizzati per commettere il delitto, sempre che di proprietà dei medesimi soggetti».

2. Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio previsto dall'articolo 452-ter del codice penale, introdotto dal comma 1 del presente articolo, è emanato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

(Norme processuali)

1. Al comma 3-bis dell'articolo 51 del codice di procedura penale, dopo le parole «di cui agli articoli 416-bis», sono inserite le seguenti: «, 452-sexies, terzo comma,».

2. Dopo l'articolo 316 del codice di procedura penale, è inserito il seguente:

«Art. 316-bis. - (*Sequestro conservativo per garantire l'adempimento delle obbligazioni civili nascenti da reati ambientali*) -

1. Il pubblico ministero chiede, in ogni stato e grado del processo di merito per l'accertamento di delitti di cui al titolo VI-bis del codice penale, il sequestro conservativo ai sensi dell'articolo 316, al fine di evitare che manchino o si disperdano le garanzie per il risarcimento del danno ambientale, di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349».

3. Dopo l'articolo 321 del codice di procedura penale, è inserito il seguente:

«Art. 321-bis. - (*Sequestro per reati contro l'ambiente*) - 1. In caso di flagranza dei reati previsti dal titolo VI-bis del codice penale, ovvero da specifiche disposizioni di legge a tutela dell'ambiente, il sequestro dell'area interessata, dei mezzi e dei beni serviti

all'esecuzione del reato è obbligatorio da parte dell'organo di polizia giudiziaria accertatore».

4. Al comma 1 dell'articolo 5 delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché del Corpo forestale dello Stato per i reati di cui agli articoli 452-ter, 452-quater e 452-sexies del codice».

5. Alla lettera l-bis) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, dopo le parole «416-bis», sono aggiunte le seguenti: «e delitto di cui al terzo comma dell'articolo 452-sexies».

Art. 3.

(Legittimazione del pubblico ministero ad esercitare l'azione civile di danno pubblico ambientale in via sostitutiva)

1. All'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. In caso di inerzia dei soggetti legittimati, l'azione è promossa dal pubblico ministero, quale sostituto processuale ai sensi dell'articolo 81 del codice di procedura civile».

