

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3593

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SODANO Tommaso, FLAMMIA,
IERVOLINO, SALZANO, IZZO, BRUTTI Paolo, DE PETRIS, DI
GIROLAMO, GENTILE, IOVENE, LONGHI, MALABARBA,
MARTONE, MORRA, NOCCO, PAGLIARULO, PIZZINATO
e TOGNI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 SETTEMBRE 2005

—————

Disposizioni in materia di tutela penale dell’ambiente

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La presente proposta di legge si propone di dare attuazione alla decisione quadro 2003/80/GAI in materia di tutela penale dell'ambiente, adottata il 27 gennaio 2003 dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea. All'articolo 2 del citato strumento giuridico viene imposto agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per rendere perseguibili penalmente, in virtù del proprio diritto interno, i reati intenzionali, ossia dolosi, cioè le condotte volontariamente lesive dell'ambiente e della salute umana.

D'altra parte l'ambiente costituisce ormai uno dei temi centrali dell'Unione allargata. Nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, e ratificato ai sensi della legge 7 aprile 2005, n. 454, all'articolo I-3 si afferma: «L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata (...) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Nello stesso Trattato costituzionale viene auspicata l'introduzione negli Stati membri di sanzioni adeguate per i comportamenti suscettibili di porre in pericolo siffatto bene primario. Questo enunciato, per la fonte da cui è posto, assumerà, a seguito della ratifica degli Stati dell'Unione, un rilievo fondante, superiore a ogni altro livello normativo, comunitario e interno.

La presente iniziativa legislativa si inserisce, a livello nazionale, nel percorso riformatore che sta coinvolgendo l'articolo 9 della Costituzione, e che introduce, in via esplicita, l'ambiente fra i beni meritevoli di tutela nella Carta fondamentale.

Molteplici sono i fattori che rendono, allo stato attuale, di scarsa efficacia e di modesta dissuasività la protezione prestata dal nostro sistema penale all'ambiente. In primo luogo l'assenza di un intervento-quadro, che disciplini armonicamente la materia; inoltre, la maggior parte delle sanzioni è di tipo contravvenzionale, il che significa termini di prescrizione brevi, cioè estinzione della pretesa punitiva in tempi modesti, impossibilità di fare ricorso a strumenti investigativi penetranti (dal codice processuale riservati unicamente ai delitti), ovvero di anticipare la tutela sanzionatoria con misure cautelari reali (incidenti sui mezzi produttivi del danno o sul patrimonio) o personali (restrittive, della libertà personale), anche di tipo interdittivo.

Con la proposta di legge in oggetto si intende inserire la tutela dell'ambiente nella disciplina codicistica, all'interno del catalogo dei beni di rilevanza fondamentale e costituzionale, introducendo con l'articolo 1 il titolo VI-bis del libro II del codice penale.

Il rapporto di accessorietà della sanzione penale rispetto al diritto amministrativo ambientale rende consigliabile - allo scopo di evitare l'introduzione di una nozione di «ambiente» che finirebbe per avere contenuto assai incerto e quindi per essere esposta ad oscillazioni interpretative - costruire le ipotesi delittuose secondo lo schema delle norme penali in bianco. Si tratta di qualificare come delitti le condotte di dolosa trasgressione di vincoli normativi già esistenti, purchè siano posti da atti aventi forza di legge, attualmente in vigore, presidiati con sanzioni di tipo contravvenzionale od amministrativo. A tale logica risponde la proposta di introduzione della disposizione di cui all'articolo 452-bis del codice penale. Peraltro, la recente approvazione del disegno di legge-

delega per la riforma della materia ambientale (legge 15 dicembre 2004, n. 308), preluendo all'elaborazione di un testo ricognitivo delle disposizioni normative vigenti, potrà contribuire ad una migliore definizione dei confini delle norme cui la fattispecie delittuosa in questione farà rinvio, in ossequio ai principi di legalità e di tassatività della norma penale.

Si manifesta, poi, l'opportunità, al fine di rendere seriamente efficace e dissuasivo il precetto penale, di strutturare le fattispecie incriminatrici in funzione della progressività dell'aggressione al bene giuridico tutelato, contemplando dapprima ipotesi base di pericolo astratto (per le quali, cioè, la mera violazione intenzionale di prescrizioni di carattere amministrativo comporta la presunzione di messa in pericolo del bene tutelato) e poi successive ipotesi di pericolo concreto e di danno, con trattamento sanzionatorio appositamente modulato. Appare anche opportuno introdurre la specifica clausola che rende inapplicabile il bilanciamento tra le circostanze attenuanti e le aggravanti (quinto comma), al fine di evitare che delitti altamente lesivi per l'incolumità delle persone e l'ecosistema possano vedere comminata nel caso concreto una sanzione del tutto irrisoria, sproporzionata alle conseguenze dannose, spesso irreparabili, provocate dal delitto.

La consapevolezza dell'attuale fenomenologia della criminalità ambientale, sempre più criminalità di impresa e di profitto, ha consigliato l'introduzione di una fattispecie di associazione a delinquere modulata sulla base di tale specifica finalità (articolo 452-ter), la quale si pone anche in raccordo con l'attuale disposizione di cui all'articolo 53-bis del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, tipizzando però gli specifici ruoli dei compartecipi del gruppo criminale e anche prevedendo un'aggravante per il caso di partecipazione associativa del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio al quale siano demandati compiti in materia

ambientale. Inoltre, i sempre più frequenti collegamenti tra la criminalità ambientale e sodalizi di tipo mafioso, giustifica l'introduzione di una aggravante a effetto speciale (quarto comma dell'articolo 452-ter). È stata d'altra parte ritenuta indispensabile la previsione di una competenza investigativa delle direzioni distrettuali antimafia, già competenti per le altre forme di crimine organizzato quali la tratta degli esseri umani, il traffico di droga e il contrabbando di sigarette (articolo 5 della proposta di legge).

Per adempiere all'obbligo di dare attuazione alle linee della citata decisione quadro, è stato previsto il delitto di inosservanza colposa delle disposizioni in materia ambientale (articolo 452-quater), per il caso in cui le condotte di cui al primo comma dell'articolo 452-bis abbiano provocato un danno all'ecosistema.

Di particolare rilievo la fattispecie di «frode in materia ambientale» (introdotta con l'articolo 452-quinquies) con la quale si prevede una disposizione con i caratteri propri della specialità fra fattispecie, rispetto ai reati di falso già previsti nel codice penale, punita più severamente per il caso in cui i documenti siano afferenti alla materia ambientale (ossia riguardino i regimi autorizzatori che hanno come obiettivo il controllo dei soggetti che svolgono attività di impresa o le altre prescrizioni ambientali). All'atto falso è equiparato il documento illecitamente ottenuto, ossia frutto di corruzione ovvero rilasciato a seguito di utilizzazione di mezzi di coercizione fisica o morale nei confronti dei soggetti pubblici demandati al suo rilascio. Una specifica clausola (terzo comma) equipara l'autorizzazione in materia ambientale, ottenuta illecitamente, alla situazione di mancanza di autorizzazione.

Per bilanciare il rigore sanzionatorio introdotto per adeguare la normazione italiana agli *standard* europei, ma anche per perseguire delle linee di politica criminale volte all'incentivazione delle condotte di collaborazione e di ripristino dell'ambiente nello

status quo ante la perpetrazione del crimine ambientale, viene introdotta una specifica norma (articolo 452-*sexies*: Ravvedimento operoso). Essa stabilisce alcuni effetti premiali per le condotte *post delictum* poste in essere dall'autore del reato: una consistente diminuzione di pena per chi si adopera per evitare che il delitto sia portato a conseguenze ulteriori e collabora anche con l'autorità di polizia o giudiziaria ai fini di agevolare l'accertamento del reato e di individuare i responsabili dello stesso. Un'altra diminuzione di pena, di minore consistenza - sempre successiva rispetto alla realizzazione del fatto delittuoso - consiste nelle condotte volontarie di messa in sicurezza, bonifica e, ove possibile, ripristino dello stato dei luoghi, purchè poste in essere prima dell'apertura del dibattimento.

Questa previsione di carattere premiale assume una consistente rilevanza atteso che la bonifica e il ripristino sono comunque obblighi aggiuntivi per l'autore del reato, ai quali dovrà essere data ottemperanza a seguito dell'ordine del giudice emesso con la sentenza di condanna o di patteggiamento (articolo 452-*septies*, secondo comma). Del resto in materia ambientale l'effettività del sistema sanzionatorio è affidata anche a un corredo di pene accessorie, previste nella medesima disposizione.

Dato che la criminalità ambientale è criminalità di profitto, sovente su base organizzata, diventano indispensabili misure sanzionatorie che colpiscano i patrimoni mediante la confisca dei profitti del reato, la quale deve essere prevista come obbligatoria anche nel caso in cui il procedimento penale si concluda con l'applicazione della pena su richiesta delle parti prevista dall'articolo 444 del codice di procedura penale. A tale obiettivo risponde la disposizione dell'articolo 452-*octies*. Inoltre, qualora sia impossibile confiscare i proventi di reati di tipo ambientale, è stabilita la confisca cosiddetta «per equivalente».

I crimini ambientali previsti dal titolo VI-*bis* introdotto nel codice penale vengono inoltre inclusi nella disposizione di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, che prevede per i condannati la confisca dei patrimoni, che risultano sproporzionati rispetto al reddito, accumulati per effetto delle condotte criminali, fatta salva la prova dell'origine lecita dei beni posseduti (articolo 3, comma 2, della proposta di legge).

Per quanto attiene all'effettività della sanzione comminata, si è ritenuto necessario escludere i reati tipizzati nel presente intervento legislativo dal novero di quelli per i quali è possibile l'applicazione di sanzioni sostitutive alla detenzione, introdotte dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni (articolo 3, comma 1, della proposta di legge).

Con l'articolo 2 della proposta di legge sono introdotte norme specifiche che prevedono la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i delitti ambientali, in ottemperanza agli impegni europei e internazionali. Il sistema disciplinato dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rappresenta la cornice generale per costruire la responsabilità dei soggetti giuridici conseguente a un reato, ed è base anche per la costruzione di un diritto sanzionatorio unitario in materia di enti. Già, del resto, l'articolo 11 comma 1, lettera *d*) della legge delega 29 settembre 2000, n. 300, includeva, tra i delitti suscettibili di responsabilità amministrativa per l'ente, i reati in materia ambientale, ma il Governo ritenne allora di non esercitare la delega sul punto. Con la presente proposta di legge viene prevista la responsabilità dell'ente nel caso in cui il crimine ambientale sia commesso nel suo interesse o a suo vantaggio e sono anche fissate le sanzioni pecuniarie, graduate secondo gli effetti del reato, nonchè le sanzioni interdittive. Inoltre è anche introdotta una disposizione che ha lo scopo di valorizzare la colla-

borazione attiva dell'ente, attenuando la sua responsabilità, disposizione che si colloca sulla linea delle prassi di altri Paesi in materia di tutela ambientale. Se, infatti, l'obiettivo primario di una rivisitazione del sistema penale in materia ambientale è di scoraggiare ogni aggressione all'ambiente, in forma individuale od organizzata, aspetto fondamentale di tale strategia non può non essere anche quello di promuovere un vero e proprio mutamento culturale nel mondo imprenditoriale: persuadere le imprese che, investendo in ecologie pulite, in aderenza con il progresso scientifico e tecnologico, investono anche in un futuro sociale ed economico che ne potrà accrescere la competitività. Per incentivare la collaborazione pronta e leale della persona giuridica l'articolo 2, comma 2,

della presente proposta di legge introduce l'articolo 26-bis nel decreto legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001, prevedendo la non applicazione della sanzione accessoria della pubblicazione della sentenza di condanna, disciplinata dall'articolo 9 del citato decreto legislativo.

Da ultimo, nell'articolo 4 della proposta di legge è stato consentito l'utilizzo di speciali tecniche investigative, già sperimentate nelle indagini in materia di crimine organizzato e per le forme di criminalità grave, consistenti nella possibilità di differire od omettere gli atti di cattura, arresto e sequestro, naturalmente sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, in modo da adeguare le strategie investigative alla dimensione organizzata dei fenomeni illeciti in materia ambientale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Introduzione del titolo VI-bis del libro II
del codice penale)*

1. Al libro II del codice penale, dopo il titolo VI è inserito il seguente:

«TITOLO VI-BIS

DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE

Art. 452-bis.

*(Violazione dolosa delle disposizioni
in materia ambientale)*

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola le disposizioni aventi forza di legge in materia di tutela dell'aria, delle acque, del suolo, del sottosuolo, nonché del patrimonio artistico, architettonico, archeologico o storico, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

La pena è aumentata se dal fatto deriva pericolo per l'aria, le acque, il suolo e il sottosuolo; se ne deriva pericolo per la vita o l'incolumità delle persone, la pena è della reclusione da due a cinque anni.

La pena è della reclusione da due a sei anni se dal fatto deriva un danno per l'aria, le acque, il suolo e il sottosuolo; se ne deriva un danno per un'area naturale protetta, la pena è della reclusione da tre a sette anni.

Se dal fatto deriva una lesione personale, si applica la reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione grave, la reclusione da quattro a dieci anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da sei a do-

dici anni; se ne deriva la morte, la reclusione da dodici a venti anni.

Le circostanze attenuanti concorrenti con le aggravanti previste dal presente articolo non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena vengono operate sulla quantità di pena risultante dall'aumento delle predette aggravanti.

Art. 452-ter.

*(Associazione a delinquere finalizzata
al crimine ambientale)*

Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 452-bis ovvero dall'articolo 53-bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione è punito per ciò solo con la reclusione non inferiore a quindici anni.

Chi partecipa all'associazione di cui al primo comma è punito con la reclusione non inferiore a otto anni.

La pena è aumentata se il numero degli associati è dieci o più o se tra i partecipanti vi sono pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se taluno degli associati ha riportato condanne per il delitto di associazione di tipo mafioso, previsto dall'articolo 416-bis ovvero per un delitto aggravato ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni.

Art. 452-*quater*.

*(Inosservanza colposa delle disposizioni
in materia ambientale)*

Chiunque, nello svolgimento anche di fatto di attività di impresa, in violazione delle disposizioni di cui al primo comma dell'articolo 452-*bis*, cagiona per colpa un danno per l'aria, le acque, il suolo e il sottosuolo, nonchè per il patrimonio artistico, architettonico, archeologico o storico, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se dal fatto di cui al primo comma deriva un danno per un'area naturale protetta, la pena è della reclusione da uno a quattro anni.

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 vigente ovvero fa uso di documentazione falsa ovvero illecitamente ottenuta, è punito con la reclusione da due a otto anni.

Si considera illecitamente ottenuto l'atto o il provvedimento amministrativo frutto di falsificazione, ovvero di corruzione ovvero rilasciato a seguito dell'utilizzazione di mezzi di coercizione fisica o morale nei confronti del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

In riferimento ai reati previsti dal presente titolo, l'autorizzazione in materia ambientale, ottenuta illecitamente ai sensi del secondo comma, è equiparata alla situazione di mancanza di autorizzazione.

Art. 452-*sexies*.*(Ravvedimento operoso)*

Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo sono diminuite dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori, nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

Le pene previste per i delitti di cui all'articolo 452-*bis*, commi primo, secondo e terzo, e all'articolo 452-*quater* sono diminuite della metà se l'autore, prima dell'apertura del dibattimento, provvede alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi. Il giudice dispone la sospensione del procedimento per un tempo congruo a consentire all'imputato di eseguire la bonifica.

Art. 452-*septies*.*(Pene accessorie)*

La condanna per alcuno dei delitti previsti dal presente titolo comporta:

- 1) l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per un periodo non inferiore a cinque anni;
- 2) l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, per un periodo non inferiore a cinque anni;
- 3) l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione;
- 4) la pubblicazione della sentenza penale di condanna.

Per i delitti previsti dal presente titolo, il giudice con la sentenza di condanna e con quella a richiesta delle parti prevista dall'articolo 444 del codice di procedura penale or-

dina la bonifica e, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, condizionando all'adempiimento di tali obblighi l'eventuale concessione della sospensione condizionale della pena.

Art. 452-*octies*.

(*Confisca*)

Per i delitti previsti dal presente titolo, il giudice, con la sentenza di condanna o con quella a richiesta delle parti prevista dall'articolo 444 del codice di procedura penale ordina sempre la confisca, ai sensi dell'articolo 240, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto.

Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti prevista dall'articolo 444 del codice di procedura penale per uno dei delitti previsti dagli articoli 452-*bis* e 452-*ter*, il giudice, fatti salvi i diritti di terzi in buona fede, ordina sempre la confisca del prezzo e del profitto del reato, ovvero, quando non è possibile, la confisca dei beni di cui il reo abbia la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto».

Art. 2.

(*Responsabilità delle persone giuridiche*)

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

«Art. 25-*septies*. - (*Delitti in materia ambientale*). - 1. In relazione ai delitti previsti dal titolo VI-*bis* del libro II del codice penale commessi nell'interesse della persona giuridica o a suo vantaggio ai sensi dell'articolo 5, si applica all'ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote.

2. Se in seguito alla commissione dei delitti di cui al comma 1 l'ente ha conseguito

un profitto di rilevante entità o è derivato un danno di particolare gravità, si applica la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2 si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno».

2. Dopo l'articolo 26 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

«Art. 26-bis. (*Collaborazione della persona giuridica in materia ambientale*). - 1. In riferimento ai delitti in materia ambientale indicati all'articolo 25-septies, la sanzione amministrativa pecuniaria è ridotta dalla metà a due terzi se l'ente, immediatamente dopo il fatto, porta a conoscenza della pubblica autorità l'avvenuta commissione del reato.

2. Nel caso previsto dal comma 1 non può essere disposta la pubblicazione della sentenza di condanna ai sensi dell'articolo 18».

Art. 3.

(Disposizioni in materia di sanzioni e di confisca)

1. Le pene sostitutive previste al capo III della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, non si applicano ai reati previsti dal titolo VI-bis del libro II del codice penale.

2. All'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, al comma 1, dopo le parole: «con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309,» sono inserite le seguenti: «nonchè per taluno dei delitti previsti dal titolo VI-bis del libro II del codice penale,».

Art. 4.

(Ritardo od omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro nelle indagini in materia ambientale)

1. L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti previsti dal titolo VI-*bis* del libro II del codice penale.

2. Per gli stessi motivi di cui al comma 1, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono omettere o ritardare gli atti di rispettiva competenza dandone immediato avviso, anche telefonico, all'autorità giudiziaria, che può disporre diversamente.

3. L'autorità giudiziaria impartisce alla polizia giudiziaria le disposizioni di massima per il controllo degli sviluppi dell'attività criminosa.

4. Nei casi di urgenza, le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere richieste o impartite anche oralmente, ma il relativo provvedimento deve essere emesso entro le successive ventiquattro ore.

Art. 5.

(Modifica all'articolo 51 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, dopo le parole: «con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43» sono inserite le seguenti: «e per il delitto previsto dall'articolo 452-*ter* del codice penale,».