

CAMERA DEI DEPUTATI N. 957

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MICILLO, DE ROSA, BONAFEDE, BUSTO, TURCO, AGOSTINELLI, BUSINAROLO, COLLETTI, DAGA, FERRARESI, MANNINO, SARTI, SEGONI, TERZONI, TOFALO, ZOLEZZI, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI, BARONI, BASILIO, BATTELLI, BECHIS, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BRESCIA, CANCEL- LERI, CARIELLO, CARINELLI, CASO, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLONNESE, COMINARDI, CORDA, CRIPPA, CURRÒ, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DE LORENZIS, DELLA VALLE, DELL'ORCO, DI BAT- TISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, MANLIO DI STEFANO, DI VITA, D'INCÀ, D'UVA, FICO, FRACCARO, FRUSONE, GAGNARLI, GALLINELLA, LUIGI GALLO, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'AB- BATE, LIUZZI, LUPO, MANTERO, MARZANA, NESCI, NUTI, PAREN- TELA, PESCO, PISANO, RIZZETTO, RIZZO, SIBILIA, SORIAL, VACCA, SIMONE VALENTE, VIGNAROLI, VILLAROSA, ZACCAGNINI

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni concernenti i 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

Presentata il 15 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'importanza della tutela dell'ambiente rileva, prima di tutto, dalla necessità della sua protezione emersa già da tempo nel contesto inter- nazionale, dove la conservazione del bene ambiente garantisce la tutela e la dignità

della persona, la quale ha diritto a vivere in un ambiente salubre e ad assicurare che la stessa salubrità sia conservata anche per le generazioni future. Non vi è dubbio che la « questione ambiente » si pone per il conflitto che segue al rapporto uomo-

natura, dal momento che le attività umane possono comportare effetti negativi, a volte anche devastanti, e proprio per questo motivo è necessario che siano previste regole certe ed efficaci, validi sistemi di controllo e di prevenzione, nonché ragionevoli e proporzionate sanzioni per coloro che danneggiano l'ambiente. L'Unione europea ha sempre mantenuto un forte impegno a favore dell'ambiente, impegnandosi per la tutela della qualità dell'aria e dell'acqua, la conservazione delle risorse e della biodiversità, la gestione dei rifiuti e delle attività con effetti dannosi. La politica europea per l'ambiente si fonda sull'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mira a garantire, mediante misure correttive legate a problemi ambientali specifici o tramite disposizioni più trasversali o integrate in altre politiche, uno sviluppo sostenibile del modello europeo di società.

La prima definizione di danno ambientale si trae dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il quale ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano il risarcimento, identificando il danno ambientale come la « compromissione » dell'ambiente cagionata da « qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o provvedimenti adottati in base a legge ».

Ebbene, il concetto di danno ambientale, necessario per rendere effettivo il principio « chi inquina paga » era già presente nel nostro sistema giuridico prima della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Infatti, il danno ambientale era stato ricondotto dal giudice contabile, fin dagli anni '70, alla nozione di danno erariale, con conseguente competenza decisoria della Corte dei conti investita di fattispecie di pregiudizio ambientale prodotte da dipendenti delle amministrazioni, i cui costi ricadevano sui pubblici bilanci.

Il pregiudizio ambientale, con la predetta norma, è stato incanalato nella responsabilità civile, nonostante la forte connotazione pubblicistica per la natura del bene leso, la cui difesa interessa principalmente la collettività, destinata a subire gli effetti negativi dell'azione dannosa.

Il giudice contabile, negli anni antecedenti alla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, poneva in evidenza queste situazioni: il pregiudizio non era a carico di uno o pochi soggetti privati, ma della stessa collettività che prima subiva gli effetti rovinosi e poi, attraverso i pubblici bilanci, alimentati dal prelievo fiscale, partecipava agli oneri economici del ripristino.

Comunque, una volta introdotta la norma dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, la giurisdizione sul danno ambientale diretto è stata assegnata al giudice ordinario; infatti, la Corte di cassazione a sezioni unite (sentenza n. 10733 del 28 ottobre 1998) ha affermato che l'azione di responsabilità nei confronti di amministratori e funzionari degli enti territoriali (nella specie, il sindaco di un comune) rientra nella giurisdizione contabile della Corte dei conti soltanto per ciò che attiene al cosiddetto danno erariale (quanto, cioè, agli esborsi indebitamente sostenuti dagli enti medesimi), mentre, con riferimento al danno urbanistico-ambientale (nella specie, derivante da lottizzazione abusiva della quale il sindaco era stato riconosciuto responsabile in sede penale), l'azione stessa è devoluta alla cognizione del giudice ordinario, *ex* articolo 18 della legge n. 349 del 1986.

Questa posizione della giurisprudenza della Corte di cassazione, corroborata dall'impostazione del giudice delle leggi, si poneva nell'ottica della limitazione della responsabilità amministrativa ai soli danni patrimoniali, detti anche danni erariali, che oggi ha subito importanti modifiche interpretative, dal momento che, nell'attuale realtà giuridica, l'oggetto dell'azione di responsabilità amministrativa riguarda, non soltanto i beni patrimoniali dell'ente pubblico, ma anche il prestigio dell'amministrazione (nella cui lesione si concreta il danno all'immagine) e, soprattutto, i beni della collettività (in quanto oggi deve intendersi per Stato lo Stato-comunità, e lo Stato-persona è soltanto ente esponenziale della collettività).

Tra i beni della collettività, ovviamente, un ruolo primario spetta al bene ambiente: anche se la norma dell'articolo 18

della legge n. 349 del 1986 ha sottratto alla Corte dei conti la giurisdizione in materia, affidandola al giudice ordinario, resta, in ogni caso, spazio per la giurisdizione contabile per il danno ambientale indiretto, quando a seguito di una condanna emessa dal giudice ordinario l'amministrazione deve risarcire il danno a causa di condotte illecite tenute da dipendenti e/o amministratori pubblici.

La scelta legislativa di preferire il giudice ordinario ha comportato, appunto, l'individuazione nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare a centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale, realizzando, così, il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela, coordinamento che oggi deve tenere conto anche della nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Ebbene, l'articolo 117, al secondo comma, lettera s), afferma che lo Stato dispone della potestà legislativa esclusiva per la tutela dell'ambiente, soltanto che rientrano nella potestà legislativa concorrente tutta una serie di materie (valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, protezione civile, governo del territorio) che, di fatto, interagiscono con le politiche di difesa ambientale, con la conseguenza che il coordinamento tra lo Stato e le regioni diventa un aspetto fondamentale in questa materia.

A tutto ciò si deve aggiungere che, in presenza di gravi disastri ambientali, l'intervento finanziario dello Stato per le azioni di bonifica e di ripristino diventa assolutamente indispensabile.

Tornando alla definizione odierna di danno ambientale, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, all'articolo 300, afferma:

« 1. È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

2. Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deteriora-

mento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli *habitat* naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente ».

Per quanto riguarda il profilo di risarcimento del danno ambientale, l'articolo 311 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 (azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale) afferma:

« 1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche eserci-

tando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto.

2. Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

3. Alla quantificazione del danno il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta del presente decreto. All'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede con le procedure di cui al titolo III della parte sesta del presente decreto ».

Questa norma, in maniera chiara, afferma un competenza nell'azione di risarcimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al quale al successivo articolo 312 consente, per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni, di delegare il prefetto competente per territorio e avvalersi, anche mediante apposite convenzioni, della collaborazione delle avvocature distrettuali dello Stato, del Corpo forestale dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e di qualsiasi altro soggetto pubblico dotato di competenza adeguata. L'azione risarcitoria spetta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e riguarda tutte le ipotesi di danni causati sia da soggetti legati all'amministrazione (e, dun-

que, in rapporto di servizio), sia privati estranei a quest'ultima. Il Ministero, come già affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 641 del 1987) assurge a centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale, a cui è affidato e in maniera più specifica, con il nuovo testo unico, il coordinamento delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela. Questa impostazione, verso la quale non erano mancate, a suo tempo, critiche in ordine all'effettività del suo funzionamento ed alla voluta tutela del bene ambientale, non esclude che il legislatore possa intervenire per colmare le lacune e le deficienze rilevate, al fine di assicurare l'effettività della norma. In modo particolare, la Corte costituzionale aveva affermato nella citata sentenza n. 641 del 1986 che, in caso di omissioni da parte degli organi deputati all'avvio delle iniziative risarcitorie, l'ordinamento apprestava già alcuni rimedi, quali la denuncia per omissione di atti d'ufficio degli amministratori inerti, la legittimazione degli organi di vigilanza dell'ente, la nomina di commissari *ad acta* o curatori speciali *ex* articolo 78 del codice di procedura civile. A questo si aggiungeva che, in ragione del regime di temporaneità delle cariche pubbliche che importano la rappresentanza dell'ente e della sostituzione degli amministratori responsabili di eventuali danni con altri che abbiano maggiore cura dell'interesse pubblico, si poteva rimediare alla carenza di effettività. In ogni caso, la scelta del giudice ordinario assicurava la regolarità di giudizio, sia per la sussistenza dei tre gradi di giudizio, sia per la struttura del sistema probatorio e istruttorio, sia, infine, per la maggiore idoneità del giudice ordinario alla cura degli interessi concernenti rapporti di natura paritaria attribuiti alla sua competenza.

Ebbene, parte di queste argomentazioni, a distanza di tempo, si rivela debole per una serie di motivi. Infatti, sulla temporaneità delle cariche sussistono forti dubbi, dal momento che i sistemi elettorali di tipo maggioritario (che, appunto, possono garantire l'alternanza nelle cariche pubbliche) sono stati resi inoffensivi, oltre

la circostanza che quando l'iniziativa risarcitoria viene rimessa all'amministratore che subentra al suo predecessore sussistono forti dubbi sull'imparzialità dell'azione, essendo prevalenti motivi meta-giuridici, quali l'ostilità politica. La scelta garantistica dei tre gradi di giudizio per il risarcimento del danno ambientale, stante l'attuale crisi del sistema giudiziario civile, si pone, invece, a favore degli autori dei danni che hanno tutto l'interesse a assecondare i noti ritardi del processo civile, il quale, nonostante le frequenti novelle, stenta a raggiungere quella ragionevole durata stabilita nell'articolo 111 della Carta fondamentale. Per quanto riguarda, infine, la struttura del sistema probatorio e istruttorio, quella presente nel processo di responsabilità amministrativa non presenta carenze o profili di incostituzionalità (tenuto conto della regola del giusto processo *ex* articolo 111 della Costituzione), anzi, per la tutela degli interessi pubblici, quali sono quelli ambientali, garantisce meglio la collettività, non avendo il pubblico ministero contabile i limiti che incontra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (articolo 312, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006), il quale per l'esercizio di tutta una serie di attività istruttorie deve essere autorizzato dall'autorità giudiziaria competente.

A questo punto, si prende atto della scelta del legislatore, la quale non esclude un'azione convincente del giudice contabile in materia di protezione ambientale anche se dai profili diversi da quelli del danno ambientale diretto disciplinato nel decreto legislativo n. 152 del 2006. Resta fermo il principio che, per essere risarcibile il danno, occorre che vi siano stati fatti commissivi od omissivi, colposi o dolosi in violazione della legge o di provvedimenti adottati in base ad essa. In ogni caso, l'odierna scelta legislativa sembra recuperare qualche spazio verso il modello di responsabilità oggettiva, anche se appare prevalente il tipo di responsabilità colposa strutturata sulla falsariga dell'illecito aquiliano, dove il danno dipende anche da un comportamento tenuto in vio-

lazione delle norme e dei provvedimenti posti a tutela dell'ambiente.

Le violazioni ambientali e l'impianto mite delle sanzioni.

In materia di tutela dell'ambiente il legislatore con il decreto legislativo n. 152 del 2006 ha dato rilievo, in ossequio al principio di precauzione, al momento della prevenzione delle attività lesive e alla riduzione degli effetti derivanti dall'inquinamento (cfr. ad esempio l'articolo 73 a proposito della tutela delle acque dall'inquinamento, ovvero, l'articolo 124 in materia di scarichi, i quali devono essere tutti preventivamente autorizzati, e ancora l'articolo 304 che prevede la cosiddetta azione di prevenzione, che opera quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi). Conseguentemente l'azione di controllo assume un ruolo strategico, dal momento che qualsivoglia forma di cautela, per essere credibile, necessita di un'azione preventiva efficace di accertamento, così come l'azione repressiva è indispensabile per sanzionare coloro che hanno danneggiato l'ambiente.

Queste finalità trovano, però, sul piano sanzionatorio una serie di misure che non sono sufficienti a dissuadere gli autori dei pregiudizi in materia ambientale (articoli 133-140), perché le sanzioni amministrative non superano l'importo dei sessantamila euro per le condotte più gravi, mentre quelle penali non superano, sempre nei casi più gravi, la pena dell'arresto fino ad un massimo di tre anni. Si deve, altresì, rilevare che anche in materia di obblighi del condannato di cui all'articolo 139, il beneficio della sospensione condizionale della pena « può essere subordinato al risarcimento del danno e all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino », quando, invece, sarebbe stato più utile prevedere l'obbligo effettivo del risarcimento per ottenere il predetto beneficio. A questo si deve aggiungere che, stante la nota crisi del sistema penale, caratterizzato da interventi

di clemenza adottati frequentemente dal legislatore, la sanzione penale non dispone più di un credibile e forte effetto dissuasivo.

Gli interventi della giurisdizione contabile per la difesa dell'ambiente.

In questo contesto la giurisdizione contabile, anche se non possiede spazio per il risarcimento del danno ambientale diretto, può, comunque, intervenire, prima del verificarsi della condizione del danno indiretto, per il perseguimento di alcuni pregiudizi collegati al medesimo danno ambientale, fornendo, a questo proposito, un ulteriore effetto dissuasivo per coloro che verso l'ambiente non hanno prestato particolare attenzione e sensibilità.

A questo proposito occorre ricordare che l'articolo 313 del decreto legislativo n. 152 del 2006, al comma 6, dispone che, nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'ufficio di procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio.

Questa norma non esclude che la Corte dei conti abbia spazi d'intervento per il perseguimento di condotte che abbiano concorso alla produzione di pregiudizi ambientali. Infatti, anche riportandosi alla più volte richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 30 dicembre 1987, la quale ricorda la possibilità di denunciare per i reati di omissione coloro che innanzi al danno ambientale sono rimasti inerti, il mancato perseguimento del risarcimento comporta sicuramente il sorgere di un pregiudizio erariale, sotto il profilo della mancata acquisizione del credito derivante dall'illecito. Non vi è dubbio che, in siffatta fattispecie, la giurisdizione contabile non può essere negata, dal momento che non si persegue l'autore del deterioramento ambientale, ma coloro che, per dovere di servizio, avevano l'obbligo di

perseguirlo per il ristoro dell'illecito realizzato, i quali con la condotta omissiva hanno rinunciato ad un credito dell'erario.

Si deve ricordare la circostanza che i cittadini, sia attraverso la loro partecipazione, sia con la maggiore informazione fornita dai mezzi televisivi e di stampa, pretendono che siano perseguiti coloro che vengono meno ai loro doveri, come avviene quando si omette di azionare la pretesa risarcitoria verso i responsabili dei danni.

Tra le varie fattispecie si deve segnalare, nondimeno, che non è esclusa dalla giurisdizione contabile la conoscibilità dei costi sostenuti dall'amministrazione al fine di procedere ad ispezioni documentali, verificazioni e ricerche e alle rilevazioni utili per l'accertamento del fatto dannoso, come sono, ad esempio, i costi seguenti le fasi emergenziali.

Questi costi, anche dalla lettura della giurisprudenza della Corte di cassazione rientrano nel danno erariale, perché si tratta esborsi sostenuti dagli enti pubblici, per far fronte a comportamenti illeciti.

Un altro spazio per la giurisdizione contabile si rinviene quando la mancata utilizzazione di beni necessari al miglioramento dell'ambiente (ad esempio depuratori, impianti di smaltimento dei rifiuti), spesso costati ai pubblici bilanci somme rilevanti, comporta un sicuro pregiudizio ambientale per l'assenza di misure di contenimento dell'inquinamento.

Di sicuro rilievo, anche per la funzione sanzionatoria e dissuasiva si rinviene nella perseguibilità di condotte omissive quali l'assenza di controlli o, come emerso in una recente sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale Abruzzo, si contesta il danno da mancato introito di proventi contravvenzionali in materia ambientale.

In questa fattispecie, è stata affermata la responsabilità amministrativa di un dirigente che non ha adottato le misure utili per il corretto espletamento delle attività cui era preposto, con riferimento al risultato negativo derivante dall'omesso incameramento di somme dovute per effetto delle contravvenzioni relative a violazioni ambientali, in modo particolare, quando,

con il suo comportamento, ha determinato una gestione amministrativa non improntata all'efficienza e efficacia richieste dalla legge (articolo 1 della legge n. 241 del 1990).

Infatti, sussiste la manifesta antidoverosità dei comportamenti omissivi dei soggetti preposti alla gestione del servizio del contenzioso in materia ambientale di una provincia, dal momento che i predetti comportamenti omissivi risultano improntati alla evidente inosservanza di regole e principi generali di buona organizzazione, essendo assolutamente pronosticabile che l'incuria organizzativa poteva e poté provocare gravi disguidi produttivi di danno erariale sotto il profilo del mancato incameramento dei proventi delle contravvenzioni in materia ambientale.

Non vi è dubbio che quando l'amministrazione competente all'applicazione delle misure sanzionatorie omette di perseguire i responsabili delle azioni illecite, vanifica anche le azioni di contrasto alle violazioni ambientali operate dalle Forze di polizia, perché i contravventori non subiscono le doverose sanzioni a fronte degli illeciti commessi, confidando così nell'impunità che consegue all'inefficienza dell'amministrazione.

Inoltre, l'aspetto economico che emerge in questa fattispecie riguarda anche la spesa che si sostiene per le funzioni di polizia necessarie per la sorveglianza sull'osservanza dei vincoli e le regole in materia ambientale. Di rilievo appare anche quella giurisprudenza che afferma la responsabilità amministrativa di un sindaco per danno all'immagine dell'ente, conseguente alla realizzazione irregolare di una discarica di rifiuti solidi urbani sul territorio comunale vincolato. Nell'occasione il sindaco aveva adottato un'ordinanza contingibile e urgente per la individuazione del sito idoneo per il deposito provvisorio dei rifiuti solidi urbani, motivato dall'esigenza di provvedere con urgenza alla salvaguardia della salute pubblica. Dagli accertamenti emersi nel corso del procedimento penale, si rilevava che la condotta del sindaco non era giustificata da una situazione eccezionale e impreve-

dibile, in quanto il problema si era posto già in anni precedenti per le medesime vicende.

Nell'occasione, la Corte dei conti, oltre ad evidenziare la carenza della imprevedibilità e della urgenza nella soluzione adottata, aggiungeva che, a connotare di illegittimità e illiceità il comportamento del sindaco nell'esercizio del proprio potere di ordinanza, concorrevano anche:

la violazione della legge in materia vincolistica (l'intero territorio comunale era sottoposto a vincolo paesaggistico);

la violazione delle inderogabili prescrizioni poste a tutela della salute e dell'ambiente, con il trasferimento del rischio dal centro urbano ad altra località, dove si accertava che i rifiuti venivano abbandonati a cielo aperto con pericolo di inquinamento delle falde acquifere;

l'irragionevolezza della durata della soluzione contingente adottata; la situazione, infatti, si protraeva ben oltre la scadenza del termine di validità dell'ordinanza, in quanto la discarica abusiva in realtà veniva utilizzata per oltre quattro anni, senza che il sindaco provvedesse a risolvere, non solo la precarietà della soluzione adottata, ma la stessa esigenza del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Una vicenda di questo tipo connotava di sicura gravità la colpa richiesta per l'addebito della responsabilità amministrativa dell'amministratore pubblico.

Infatti, illegittimità, inefficienza e trascuratezza dell'azione del sindaco mal si conciliavano con la qualifica e le funzioni pubbliche ad essa legate, in quanto egli, proprio in ragione della qualità di rappresentante della collettività amministrata, era preposto alla effettiva salvaguardia e alla corretta gestione degli interessi collettivi e, in particolar modo, delle risorse anche paesaggistiche, ambientali e artistiche dell'ente, che vedeva nella propria vocazione turistica (in ragione del patrimonio storico e artistico dei luoghi) una delle maggiori fonti di prestigio cittadino

dei suoi abitanti, oltre che di destinazione dell'interesse turistico delle altre popolazioni.

Altra vicenda interessante riguarda la responsabilità amministrativa per ipotesi di danno attinenti a vizi funzionali di un depuratore, quando il contraente dell'amministrazione si era impegnato espressamente in sede contrattuale nel garantire che l'offerta progettuale risultasse maggiormente affidabile in relazione alle condizioni locali di funzionamento dell'impianto di depurazione.

Nell'occasione, è stata rinvenuta la responsabilità dei collaudatori dell'opera pubblica, per aver omesso con colpa grave, in sede di rilascio del certificato di collaudo, di prevedere anche una adeguata garanzia finanziaria in favore dell'amministrazione, considerando che, anche in conseguenza di detta omissione, è conseguito un danno patrimoniale per l'amministrazione, per la sostanziale grave difficoltà di corretto funzionamento della tecnologia del depuratore nel contesto ambientale di riferimento, a cui l'amministrazione si è dovuta fare carico in termini finanziari.

Infine si segnala anche la giurisprudenza che ha ravvisato la responsabilità del sindaco e del dirigente competente (il responsabile dell'ufficio tecnico comunale) per il danno patrimoniale cagionato all'ente locale in fattispecie di responsabilità amministrativa indiretta, ossia per aver esposto l'amministrazione al pagamento di una sanzione amministrativa inflitta per scarico abusivo di liquami. Nell'occasione, sono stati valutati in termini di grave negligenza, i comportamenti dei convenuti in considerazione delle chiare disposizioni (di legge statale e regionale) in materia di inquinamento. Orbene, si trattava di norme rigide, che non lasciavano spazio a scelte discrezionali, la cui consapevolezza non può essere messa in dubbio da parte di soggetti in possesso di una professionalità specifica e di precise responsabilità istituzionali.

Ebbene, da questo percorso emerge che il problema dell'ambiente non riguarda solo l'aspetto sanzionatorio, tanto penale,

quanto amministrativo, ma anche un fatto educativo e precauzionale. Infatti, il « bene ambiente » richiede, in ragione della scarsità delle risorse naturali e ambientali, una completa disciplina che eviti sprechi e danni, ma è necessaria anche una coscienza collettiva rispettosa di questo bene che, nel nostro paese, per tutte le attività legate al turismo, costituisce una delle principali industrie. L'ambiente ha, quindi, un valore in senso economico, un patrimonio di cui si può godere, ma che non dobbiamo consumare con intense attività speculative ovvero distruggere con azioni sconsiderate, se non si vuole pervenire al progressivo decadimento dell'economia e della stessa qualità della vita.

L'attuale sistema sanzionatorio non consente di colpire con ragionevole severità coloro che, con le proprie azioni, arrecano danni all'ambiente, con la conseguenza che il legislatore dovrà intervenire per migliorare l'attuale impianto normativo, predisponendo misure più incisive per rendere effettive le condanne in materia ambientale, con particolare attenzione al ristoro del pregiudizio economico, al fine di non rendere conveniente per i trasgressori la violazione delle regole stabilite per la protezione e la cura dell'ambiente medesimo.

Ora possiamo ad analizzare il decreto legislativo di recepimento della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente nonché della direttiva 2009/123/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi. Per quel che qui interessa, viene introdotta nel nostro ordinamento giuridico la responsabilità degli enti collettivi in relazione alla commissione di reati ambientali (nuovo articolo 25-*undecies* del decreto legislativo n. 231 del 2001). Tale introduzione — peraltro già prefigurata nella legge di delega n. 300 del 2000 — è importante perché, per la prima volta, si responsabilizza l'ente in relazione ad illeciti ambientali, commessi nel suo interesse o a suo vantaggio e si prevedono a suo carico sanzioni pecuniarie e, per talune fattispecie, sanzioni interdittive.

Va tuttavia rilevato che, salva l'introduzione degli articoli 727-*bis* (Uccisione,

distruzione, cattura prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) e 733-*bis* del codice penale (Distruzione o deterioramento di *habitat* all'interno di un sito protetto), non viene toccato il diritto penale ambientale richiamato dal citato articolo 25-*undecies*. La tutela penale dell'ambiente è, come è noto, realizzata quasi esclusivamente mediante contravvenzioni.

I reati contravvenzionali non hanno sufficiente efficacia deterrente, sono ad elevato rischio di prescrizione, non consentono l'applicazione di misure cautelari personali e neppure le intercettazioni telefoniche e ambientali.

Nella relazione illustrativa al decreto approvato da ultimo si legge:

« L'ordinamento giuridico nazionale sanziona gran parte delle condotte contemplate dalla direttiva 2008/99/CE come violazioni formali, ossia come reati di pericolo astratto, punite in via contravvenzionale. Il riferimento è ovviamente alle disposizioni contenute nel cosiddetto "Codice dell'ambiente", ossia il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il quale sanziona le violazioni concernenti gli scarichi di acque all'articolo 137, quelle relative ai rifiuti agli articoli 256 (gestione non autorizzata), 257 (bonifica dei siti), 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari), 259 (spedizioni transfrontaliere) e 260 (traffico illecito di rifiuti), quelle relative all'esercizio di attività pericolose all'articolo 279 (*ex* articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 203/1988). A tali norme vanno aggiunte le sanzioni previste dalla legge n. 157/1992 ("Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), dalla legge n. 150/1992 ("Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di

esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica"), nonché alcune norme previste dal codice penale, quali l'articolo 544-*bis* (uccisione di animali), 727 (abbandono di animali), 674 (getto pericoloso di cose, che riecheggia il "quasi-delitto" giustiniano dell'*actio de effusis vel ejectis*"), 733 (danneggiamento del patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale), 734, (distruzione o deturpamento di bellezze naturali), cui va aggiunto l'articolo 30 della legge n. 394/1991 ("Legge quadro sulle aree protette"). Per quanto concerne la tutela penale dell'ozono, avverso comportamenti atti a ridurre lo strato, trova già applicazione l'articolo 3 della legge n. 549/1993 ("Misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente") ».

Valga, pertanto, una considerazione preliminare: il diritto penale ambientale non è, allo stato, munito di quelle sanzioni « proporzionate, efficaci e dissuasive » volute dalla direttiva.

La relazione illustrativa, sulla specifica questione, mette subito le mani avanti:

« Considerati i limiti di pena contenuti nell'articolo 2 della Legge Comunitaria, che il legislatore delegante non ha inteso derogare con specifico riguardo alle direttive in esame, il recepimento delle stesse non può essere assicurato attraverso un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente, mediante il loro inserimento sistematico all'interno del codice penale sostanziale e la previsione come delitti delle più gravi forme di aggressione. Tale operazione potrà costituire oggetto di separato e successivo intervento normativo ».

Tale, auspicabile, intervento normativo (la « vera » riforma del diritto penale ambientale di cui si parla da anni) dovrà dare rilievo — quantomeno — ai sistemi di gestione ambientale (alla stregua di previsto dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di sicurezza sul lavoro, che fa riferimento allo *standard* OHSAS 18001) e alla collaborazione attiva dell'ente.

È opportuno precisare che, ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 231 del 2001, le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive (che però è possibile solo per certe fattispecie) e la contestazione dell'illecito amministrativo: per effetto dell'interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione. Se l'interruzione è avvenuta mediante la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio.

L'articolo 22 va tuttavia coordinato con l'articolo 60: la prescrizione del reato comporta la decadenza dalla contestazione dell'illecito all'ente.

Infine, al di fuori del disposto di cui all'articolo 60 vale il principio di autonomia *ex* articolo 8: l'estinzione del reato per causa diversa dall'amnistia (ad esempio: per prescrizione ma anche per l'oblazione *ex* articoli 162 e 162-*bis* del codice penale) non estingue la responsabilità dell'ente.

Quindi l'ipotesi (provocatoria?) sul tavolo è la seguente: il pubblico ministero avrà tutto l'interesse a procedere anche nei confronti dell'ente perché il regime della prescrizione *ex* decreto legislativo n. 231 del 2001 è « più favorevole », in ottica accusatoria, rispetto a quello previsto per il reato contravvenzionale.

Se si riesce a contestare l'illecito all'ente prima del decorso del termine di prescrizione previsto per il reato, verrà meno il *simultaneus processus*: il reato si prescriverà, non così l'illecito dell'ente.

La direttiva inoltre parla di responsabilità delle « persone giuridiche », che vengono contestualmente definite come « qualsiasi soggetto giuridico che possieda tale *status* in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o delle istituzioni pubbliche che esercitano i pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche ».

Il nuovo articolo 25-*undecies* consente invece la punizione di enti anche privi di

personalità giuridica, in tal modo aprendo la strada ad un possibile eccesso di delega.

Tale profilo di illegittimità costituzionale potrebbe comprendere anche la possibilità di sanzionare l'ente per illeciti commessi con colpa che non sia qualificabile come « grave » (« grave negligenza » secondo l'articolo 3 della direttiva). Infatti le contravvenzioni richiamate dall'articolo 25-*undecies* possono essere punite anche a titolo di colpa, in ipotesi anche lievissima. Sotto altro profilo è una novità assoluta la previsione di sanzioni interdittive per fattispecie contravvenzionali (articolo 25-*undecies*, comma 7): come è noto non si è arrivati a tanto con l'articolo 25-*ter* (reati societari) che consente l'applicazione della sola sanzione pecuniaria per le fattispecie ivi previste (tra le quali le contravvenzioni *ex* articoli 2621, primo comma, e 2627 del codice civile).

Infine alcuni commentatori prefigurano un possibile rilievo « esplosivo » dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 231 del 2001, che sancisce il principio di autonomia della responsabilità dell'ente.

È stato acutamente affermato che la disposizione in questione contiene in sé un « germe molto potente », ovvero « l'idea che si possa arrivare ad una situazione in cui, per diversi motivi, l'ente sia punito esclusivamente, senza che sia necessaria non solo la punizione, ma perfino la stessa individuazione dell'agente, autore materiale del delitto presupposto ». Ad avviso dei proponenti di questa proposta di legge, il decreto legislativo in esame rappresenta soltanto un primo tassello, molto timido, che avrebbe dovuto essere preceduto dalla riforma « seria e severa » del diritto penale ambientale « della persona fisica ».

In particolare uno schema di decreto recepisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, che « danno seguito all'obbligo imposto dall'Unione europea di incriminare comportamenti fortemente pericolosi per l'ambiente, sanzionando penalmente condotte illecite individuate dalla direttiva e fino ad oggi non previste come reati ed introducendo la responsabilità delle persone giuridiche, attualmente non prevista per i reati ambientali. Due le nuove fat-

tispecie incriminatrici nel codice penale, per sanzionare la condotta di chi uccide, distrugge, preleva o possiede, fuori dei casi consentiti, esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette e di chi distrugge o comunque deteriora in modo significativo un *habitat* all'interno di un sito protetto».

Ricordiamo che in merito al mancato recepimento della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (avrebbe dovuto essere recepita entro il 26 dicembre 2010) l'Italia ha ricevuto una lettera di messa in mora dalla Commissione europea.

Nell'atto del Governo, in relazione al recepimento delle suddette direttiva, si sottolinea che la direttiva 2008/99/CE — nel recepire il generale principio sancito nel 2005 secondo cui « la competenza della Comunità europea ad attuare le politiche e le azioni comuni di cui agli articoli 2 e 3 del Trattato CE comprende anche il potere di richiedere agli Stati membri l'applicazione di adeguate sanzioni penali » — fornisce una « nuova base giuridica (direttiva anziché decisione quadro) che pone fine alla controversa questione sulla competenza in materia di tutela penale dell'ambiente ».

Con la direttiva 2008/99/CE « il Parlamento europeo e il Consiglio hanno ritenuto che il ricorso al diritto penale costituisca una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi e, conseguentemente, hanno vincolato gli Stati membri ad adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive ».

In particolare l'articolo 3 della direttiva prevede che gli Stati membri debbano punire con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive tutta una serie di condotte e in particolare:

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;

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;

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;

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;

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;

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;

il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvi i

casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un *habitat* all'interno di un sito protetto;

la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono.

L'articolo 6 della direttiva, inoltre, prevede che gli Stati membri debbano adottare (entro il 26 dicembre 2010) misure 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:

del potere di rappresentanza della persona giuridica;

del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;

del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

Concludiamo ricordando che, riguardo alla normativa vigente in Italia, il citato decreto opera in due distinte direzioni. Da un lato, eleva, ma sempre nell'ambito del sistema contravvenzionale, il livello di tutela penale delle condotte previste dalla direttiva, prevedendole quali reati laddove non previste (articolo 1). Dall'altro, prevede una compiuta disciplina della responsabilità delle persone giuridiche, oggi assente nei reati contro l'ambiente (articolo 2).

Nel fare ciò, si è preso « quale *tertium comparationis* prevalentemente l'articolo 25-ter del decreto legislativo n. 231 del 2001; l'unico che, con riguardo ai reati societari, prevede la responsabilità da reato delle persone giuridiche con riferimento a contravvenzioni.

Si è quindi proceduto a suddividere tutte le condotte in tre classi di gravità e a calibrare le sanzioni pecuniarie in relazione alle medesime ».

Passiamo ora ad analizzare la presente proposta di legge.

Essa propone, dunque, un intervento « di sistema » volto a inserire all'interno del codice penale una serie di delitti — previsti ordinariamente in forma dolosa e solo in taluni casi in forma colposa — in modo da fornire una risposta dell'ordinamento ai più gravi attentati al bene ambiente, nella sua più ampia accezione.

La scelta di modificare il codice penale trova solido appoggio nella tendenza della legislazione verso una nuova spinta codicistica, volta a far sì che il codice penale sostanziale risulti il fulcro del sistema degli illeciti, sulla falsariga del modello francese, in cui il principio della tendenziale « riserva di codice » viene ancorato al principio di chiarezza e conoscibilità della legge e, in ultimo, allo stesso principio di legalità in materia penale. La presente proposta di legge interviene su aspetti della normazione in materia ambientale oggi di natura prevalentemente contravvenzionale e amministrativa. Al fine di assicurare l'opportuno coordinamento col nuovo titolo VI-bis del libro II del codice penale, si prevede il conferimento di un'apposita delega al Governo.

La proposta di legge non presenta alcun possibile profilo di incompatibilità con l'ordinamento comunitario o internazionale. Al contrario, viene data specifica attuazione alla Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso la legge penale, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 4 novembre 1998. L'intervento si configura inoltre quale attuazione dei contenuti della normativa dell'Unione europea in materia di tutela penale dell'ambiente, a sua volta derivante dalla decisione quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003 (successivamente annullata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 13 settembre 2005 — causa C-176/03 — perché la materia della protezione dell'ambiente è stata ritenuta

di competenza comunitaria e non di « terzo pilastro »).

La proposta di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su una materia, quella penale, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

In coerenza con le definizioni e con gli istituti in uso, sono introdotti dalla proposta di legge nuovi istituti e nuove definizioni normative. Si segnalano, in particolare i seguenti nuovi articoli del codice penale:

1) articolo 416-*bis*.1 (in materia di associazione eco-mafiosa);

2) articolo 452-*bis* (in materia di inquinamento ambientale);

3) articolo 452-*ter* (in materia di danno ambientale);

4) articolo 452-*quater* (in materia di disastro ambientale);

5) articolo 452-*quinquies* (in materia di alterazione del patrimonio naturale, della flora o della fauna), con le circostanze aggravanti previste dall'articolo 452-*sexies*;

6) articolo 452-*septies* (in materia di traffico di rifiuti) e articolo 452-*octies* (in materia di traffico di sorgenti radioattive e di materiale nucleare e di abbandono di sorgenti radioattive);

7) articolo 452-*novies* (relativo alla frode in materia ambientale);

8) articolo 452-*decies* (in materia di impedimento al controllo);

9) articolo 452-*undecies* (in materia di delitti commessi da pubblico ufficiale);

10) articolo 452-*duodecies* (in materia di delitti colposi contro l'ambiente);

11) articolo 452-*terdecies* (in materia di pene accessorie e confisca);

12) articolo 452-*quaterdecies* (in materia di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi);

13) articolo 452-*quinquiesdecies* (concernente l'autorizzazione in materia ambientale ottenuta illecitamente);

14) articolo 498-*bis* (in materia di danneggiamento delle risorse economiche ambientali).

Sono infine previste disposizioni integrative del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, riguardante la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, e dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, recante norme in materia di confisca.

L'impatto maggiore della proposta di legge riguarda prevalentemente la polizia giudiziaria e gli uffici giudiziari di ogni ordine e grado, deputati all'applicazione delle nuove norme penali sostanziali, ma non comporta effetti diretti nell'organizzazione degli uffici. Si auspica, in tal senso, un potenziamento, in termini di risorse, uomini e strutture, degli organi inquirenti e dei mezzi di indagine.

Obiettivo della proposta di legge è, nel complesso, quello di assicurare nell'immediato una tutela penale dell'ambiente che sia efficace, effettiva e rapida. Nel medio e lungo periodo, si ritiene che la predisposizione di un sistema sanzionatorio ampio possa conseguire effetti di prevenzione generale importanti, in termini di diminuzione del numero dei reati commessi in danno dell'ambiente. Attualmente si stima che il numero delle violazioni in materia di tutela ambientale, salute e sicurezza dei lavoratori e dei cittadini sia altissimo (uno ogni 43 minuti secondo dati del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferiti al 2010). La delicatezza dell'intervento — avente ad oggetto materie assistite da riserva di legge — consiglia, per le parti sostanziali, il ricorso allo strumento dell'intervento diretto piuttosto che a quello della delega, al precipuo fine di consentire il pieno confronto parlamentare sulle diverse problematiche messe in luce dalla normativa proposta. Viceversa, lo strumento della

delega è preferibile per le finalità essenzialmente compilative di raccolta e coordinamento, in ragione della natura prevalentemente tecnica dell'oggetto dell'intervento *in parte qua*. Nonostante che nelle ultime quattro legislature siano state elaborate numerose e condivisibili proposte di legge per l'introduzione nel codice penale di disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, firmate e presentate

trasversalmente da parlamentari di diversi schieramenti politici, queste non sono ancora state mai discusse dal Parlamento. Si auspica, pertanto, che la presente proposta di legge possa essere celermente esaminata e approvata in modo da offrire agli operatori della giustizia un più penetrante ed efficace apparato normativo che contribuisca a rendere effettiva l'applicazione dell'articolo 9 della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(*Modifiche al codice penale*).

1. Dopo l'articolo 416-*bis* del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 416-*bis*.1. — (*Associazione eco-mafiosa. Circostanza aggravante*). — Se l'associazione di cui all'articolo 416-*bis* è finalizzata a commettere alcuno dei delitti previsti dall'articolo 452-*bis* del presente codice o dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o servizi pubblici in materia ambientale, ovvero alla realizzazione di profitti o vantaggi ingiusti connessi alla violazione delle norme poste a tutela dell'ambiente, le pene previste dai commi primo e secondo dell'articolo 416-*bis* sono aumentate ».

2. 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* — (*Inquinamento ambientale*). — Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 5.000 a euro 150.000 chiunque, illecitamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, immette nell'ambiente sostanze o energie cagionando o contribuendo a cagionare il pericolo di una compromissione o di un deterioramento:

1) delle qualità del suolo, del sotto-suolo, delle acque o dell'aria;

2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica.

ART. 452-ter — (*Danno ambientale. Pericolo per la vita o per l'incolumità personale. Circostanze aggravanti*). — Nei casi previsti dall'articolo 452-bis, se si verifica la compromissione o il deterioramento, si applica la pena della reclusione da due a sette anni e della multa da euro 20.000 a euro 250.000.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, se dall'illecita immissione deriva una compromissione rilevante ovvero un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni e della multa da euro 50.000 a euro 500.000. La stessa pena si applica quando l'eliminazione della compromissione risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, se dall'illecita immissione deriva una lesione personale grave o la morte di una persona, si applica la pena della reclusione da tre a venti anni e della multa da euro 100.000 a euro un milione.

Le circostanze attenuanti concorrenti con le aggravanti previste dal presente articolo non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste.

ART. 452-quater — (*Disastro ambientale*). — Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, illecitamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, immette nell'ambiente sostanze o energie cagionando o contribuendo a cagionare un disastro ambientale è punito con la reclusione da quattro a venti anni e con la multa da euro 250.000 a euro due milioni.

La stessa pena si applica quando l'illecita immissione, in ragione della rilevanza oggettiva o dell'estensione della compromissione ovvero del numero delle persone offese o esposte a pericolo, offende la pubblica incolumità, ovvero se l'illecita immissione cagiona un'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema.

ART. 452-*quinquies* — (*Alterazione del patrimonio naturale, della flora o della fauna selvatica o delle bellezze naturali protette*). — Fuori dei casi previsti dagli articoli 452-*bis*, 452-*ter* e 452-*quater*, e sempre che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 2.000 a euro 20.000 chiunque illegittimamente:

1) sottrae o danneggia minerali o vegetali cagionando o contribuendo a cagionare il pericolo concreto di una compromissione durevole o di un rilevante deterioramento della flora o del patrimonio naturale;

2) sottrae animali ovvero li sottopone a condizioni o a trattamenti tali da cagionare il pericolo concreto di una compromissione durevole o di un rilevante deterioramento della fauna selvatica.

Le pene previste dal primo comma sono aumentate di un terzo se l'uccisione di fauna selvatica avviene con l'uso di sostanze venefiche o con altro mezzo insidioso.

Nei casi previsti dal primo comma, se si verifica il rilevante deterioramento della flora o il pregiudizio alla sopravvivenza di una specie animale protetta, le pene sono aumentate fino alla metà.

Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali soggette alla speciale protezione dell'autorità è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000.

ART. 452-*sexies* — (*Circostanze aggravanti*). — Nei casi previsti dagli articoli 452-*bis*, 452-*ter*, 452-*quater* e 452-*quinquies*, la pena è aumentata di un terzo se il danno o il pericolo:

1) ha per oggetto aree naturali protette o beni sottoposti a vincolo paesaggistico, idrogeologico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico;

2) deriva dall'immissione di radiazioni ionizzanti.

ART. 452-septies — (*Traffico di rifiuti*). — Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, illecitamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, con una o più operazioni, cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, tratta, detiene, spedisce, abbandona o smaltisce quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 20.000 euro a 250.000 euro.

Se la condotta di cui al primo comma ha per oggetto rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da due a sette anni e della multa da euro 40.000 a euro 400.000.

Se la condotta di cui al primo comma ha per oggetto rifiuti radioattivi, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni e della multa da euro 50.000 a euro 750.000.

Le pene previste dai commi primo, secondo e terzo sono aumentate da un terzo alla metà se dal fatto deriva il pericolo concreto di una compromissione durevole o di un rilevante deterioramento:

- 1) delle qualità del suolo, del sotto-suolo, delle acque o dell'aria;
- 2) della flora o della fauna selvatica.

Le pene previste dai commi primo, secondo e terzo sono aumentate della metà se dal fatto deriva il pericolo concreto per la vita o per l'incolumità delle persone.

ART. 452-octies — (*Traffico di sorgenti radioattive e di materiale nucleare. Abbandono di sorgenti radioattive*). — Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da tre a dodici anni e con la multa da euro 50.000 a euro 750.000 chiunque, illecitamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce sorgenti radioattive o materiale nucleare. Alla stessa pena soggiace il detentore che abbandona una sorgente radioattiva o se ne disfa illecitamente.

La pena prevista dal primo comma è aumentata di un terzo se dal fatto deriva il pericolo di rilevante deterioramento:

1) delle qualità del suolo, del sotto-suolo, 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, si applica la pena della reclusione da tre a quindici anni e della multa da euro 100.000 a euro un milione.

ART. 452-*novies* — (*Frode in materia ambientale*). — Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero di conseguirne l'impunità, falsifica in tutto o in parte, materialmente o nel contenuto, la documentazione prescritta, ovvero fa uso di documentazione falsa o illecitamente ottenuta, è punito con la reclusione da due a quattro anni e con la multa da 10.000 a 75.000 euro.

Si considera illecitamente ottenuto l'atto o il provvedimento amministrativo conseguito mediante produzione di documenti o attestazioni false o mediante 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.

Se la falsa documentazione o attestazione concerne la natura o la classificazione di rifiuti, si applica la pena della reclusione aumentata di un terzo e della multa da euro 15.000 a euro 90.000.

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

ART. 452-undecies — (*Delitti commessi da un pubblico ufficiale con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti al suo ufficio*). — Se taluno dei fatti di cui agli articoli 452-bis, 452-ter, 452-quater, 452-quinquies, 452-septies e 452-octies è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio o comunque abusando della sua qualità o dei suoi poteri, la pena della reclusione è aumentata di un terzo.

ART. 452-duodecies — (*Delitti colposi contro l'ambiente*). — Se taluno dei fatti di cui agli articoli 452-bis, 452-quinquies, 452-septies e 452-octies è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite di un terzo.

ART. 452-terdecies — (*Pene accessorie. Confisca*). — La condanna per taluno dei delitti previsti dagli articoli 452-bis, 452-ter, 452-quater, 452-septies e 452-octies comporta, la pubblicazione della sentenza di condanna nonché, per tutta la durata della pena principale:

- 1) l'interdizione dai pubblici uffici;
- 2) l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- 3) l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Alla condanna ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per il delitto di cui all'articolo 452-septies del presente codice consegue in ogni caso la confisca dei mezzi e degli strumenti utilizzati, ai sensi dell'articolo 240, secondo comma.

Alla condanna ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per il delitto di cui all'articolo 452-octies del presente codice consegue in ogni caso la confisca della sorgente radioattiva o del materiale nucleare. La sorgente o il materiale nucleare confiscati sono conferiti all'operatore nazionale ov-

vero al gestore di un impianto riconosciuto secondo le modalità stabilite dalla normativa tecnica nazionale.

ART. 452-*quaterdecies* — (*Bonifica e ripristino dello stato dei luoghi. Inottemperanza alle prescrizioni*). — Quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dall'articolo 444 del codice di procedura penale per alcuno dei delitti previsti dal presente titolo, 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 del presente codice.

L'eventuale concessione della sospensione condizionale della pena è in ogni caso subordinata all'adempimento degli obblighi di cui al primo comma.

Chiunque non ottempera alle prescrizioni imposte dalla legge, dal giudice ovvero da un ordine dell'autorità per il ripristino, il recupero o la bonifica dell'aria, delle acque, del suolo, del sottosuolo e delle altre risorse ambientali inquinate è punito con la reclusione da uno a sei anni.

ART. 452-*quinqüesdecies* — (*Equiparazione dell'autorizzazione in materia ambientale ottenuta illecitamente alla mancanza di autorizzazione*). — In relazione ai delitti previsti dal presente titolo, è equiparata alla mancanza di autorizzazione l'autorizzazione in materia ambientale ottenuta illecitamente, ferma restando comunque l'applicazione delle sanzioni previste per gli illeciti commessi allo scopo di conseguirla.

ART. 452-*sexiesdecies* — (*Ravvedimento operoso*). — Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo 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, nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

Le pene previste per i delitti di cui all'articolo 452-*bis* 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 le attività di cui al secondo comma.

2. Nel libro secondo, titolo VIII, capo I, del codice penale, all'articolo 499 è premesso il seguente:

« ART. 498-*bis* — (*Danneggiamento delle risorse economiche ambientali*). — Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque danneggia le risorse ambientali in modo tale da pregiudicarne l'utilizzazione da parte della collettività, degli enti pubblici o di imprese di rilevante interesse è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 250.000 ».

ART. 2.

(*Responsabilità delle persone giuridiche*).

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

« ART. 25-*undecies*.1. — (*Delitti ambientali previsti dal titolo VI-bis del libro secondo del codice penale*). — 1. In relazione alla commissione di taluno dei delitti previsti dal titolo VI-*bis* del libro secondo del codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

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

b) per i delitti di cui agli articoli 452-*quater*, 452-*septies*, terzo, quarto e quinto comma, e 452-*octies*, secondo e

terzo comma, la sanzione pecuniaria da trecento a mille quote;

c) per i delitti colposi di cui all'articolo 452-*duodecies*, le sanzioni pecuniarie previste dalle lettere a) e b), diminuite da un terzo alla metà.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettera b), del presente articolo si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a tre anni.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o di agevolare la commissione dei reati di cui agli articoli 452-*septies* e 452-*octies* del codice penale, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del presente decreto ».

2. Nella sezione III del capo I del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo l'articolo 26 è aggiunto il seguente:

« ART. 26-bis. — (*Collaborazione della persona giuridica all'accertamento di reati in materia ambientale*). — 1. Con riferimento ai reati in materia ambientale indicati agli articoli 25-*undecies* e 25-*undecies*.1, 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 ».

ART. 3.

(*Disposizioni in materia di confisca*).

1. 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: « nonché per taluno dei delitti previsti dal titolo VI-*bis* del libro secondo del codice penale, ».

ART. 4.

(Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni penali introdotte dalla presente legge con la vigente disciplina sanzionatoria).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della giustizia, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro per gli affari europei, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un decreto legislativo il quale, a seguito di integrale ricognizione della disciplina sanzionatoria vigente in materia di illeciti ambientali, individua, nell'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati ai commi 3 e 4 del presente articolo nonché dei principi di legalità e tassatività della legge penale, le fattispecie penali abrogate, anche parzialmente, dalle disposizioni della presente legge, con particolare riferimento ai reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, provvedendo altresì al coordinamento con le disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

2. Entro il centovesimo giorno antecedente alla scadenza del termine di cui al comma 1, il Governo trasmette alle Camere lo schema del decreto legislativo, corredato di relazione tecnica e analisi di impatto della regolamentazione che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Ciascuna Commissione esprime il proprio parere entro novanta giorni dalla data di assegnazione dello schema del decreto legislativo. Decorso inutilmente tale termine, il decreto legislativo può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi, anche parzialmente, ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con even-

tuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi sessanta giorni dalla data della nuova trasmissione, il decreto legislativo può comunque essere adottato in via definitiva dal Governo.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) raccolta e coordinamento delle disposizioni sanzionatorie, a fini di riorganizzazione sistematica e di maggiore efficacia e dissuasività, nel rispetto della normativa dell'Unione europea;

b) individuazione delle disposizioni penali vigenti, attribuendo prevalenza alle norme che qualificano la fattispecie come delitto e a quelle che, a parità di qualificazione, stabiliscono pene nel complesso più rigorose, anche tenendo in considerazione le sanzioni accessorie nelle stesse previste.

4. Il Governo è altresì autorizzato ad apportare, nell'esercizio della delega di cui al presente articolo, alle fattispecie introdotte dagli articoli 2 e 3 della presente legge le modifiche strettamente necessarie a coordinare il presente intervento legislativo con l'assetto normativo previgente, al solo fine di evitare duplicazioni, lacune e attenuazioni del regime sanzionatorio, nonché in conformità alla normativa dell'Unione europea in materia di tutela dell'ambiente, sopravvenuta nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della presente legge e la data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al presente articolo.

ART. 5.

(Legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambientale).

1. Nel titolo III della parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, all'articolo 311 è premesso il seguente:

« ART. 310-bis. — *(Legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambien-*

tale). — 1. Fatto salvo quanto previsto dalla legislazione vigente, l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato nonché dagli enti territoriali nella cui circoscrizione si trovano i beni oggetto del fatto lesivo. Le associazioni di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono sempre denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza e possono intervenire nei giudizi per danno ambientale nonché ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. 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 ».

2. Il comma 5 dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è abrogato.

ART. 6.

(Modifiche al 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: « dall'articolo 416-*bis*.1 del codice penale ».

2. Alla lettera *l-bis*) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, le parole: « dall'articolo 416-*bis* », sono sostituite dalle seguenti: « dagli articoli 416-*bis* e 416-*bis*.1 ».

3. All'articolo 407, comma 2, lettera *a*) del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al numero 1, dopo le parole: « 416-*bis* » sono inserite le seguenti: « , 416-*bis*.1 »;

b) dopo il numero 7-*bis*) è aggiunto il seguente:

« 7-*ter*) i delitti di cui agli articoli 452-*bis*, limitatamente alle ipotesi aggra-

vate previste dall'articolo 452-ter, e 452-quater del codice penale e all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ».

4. Dopo l'articolo 118-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è inserito il seguente:

« ART. 118-ter. — 1. Il procuratore della Repubblica, quando procede a indagini per i delitti di cui agli articoli 452-bis, limitatamente alle ipotesi aggravate previste dall'articolo 452-ter, del codice penale e 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ne dà notizia al procuratore nazionale antimafia ».

ART. 7.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 2,00



17PDL0005480