

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI
E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

25.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

25.**SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 GENNAIO 1998****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Lubrano Di Ricco Giovanni, <i>Relatore</i>	455
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	455	Comunicazioni del presidente:	
Esame di un documento sui delitti contro l'ambiente:		Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	460
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	455, 460	Allegato:	
		Documento sui delitti contro l'ambiente ..	463

La seduta comincia alle 13,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso gli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame di un documento sui delitti contro l'ambiente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione di un documento sui delitti contro l'ambiente.

Nella seduta odierna ascolteremo la relazione predisposta dal gruppo di lavoro coordinato dal relatore, senatore Lubrano Di Ricco, in ordine all'ipotesi di introdurre nel codice penale il delitto ambientale.

Nel corso delle audizioni ed in genere in tutta l'attività della Commissione, è stata sottolineata l'esigenza di pervenire ad un passo di questo tipo. Tutti, ed in particolare i magistrati e i rappresentanti delle forze addette al contrasto, hanno rilevato che, in presenza di reati dalle conseguenze gravissime dal punto di vista dell'ambiente e della salute dei cittadini, la sanzione amministrativa vigente è un deterrente del tutto inefficace, che tra l'altro non consente di attivare gli strumenti di indagine utilizzabili solo nel caso in cui il reato venga punito con una pena

prevista dal codice penale. Questi sono, in estrema sintesi, i motivi che hanno indotto la Commissione ad istituire un gruppo di lavoro *ad hoc*. Tutti sapete che un analogo gruppo di lavoro insediato presso il Ministero dell'ambiente ha da tempo concluso i suoi lavori elaborando una bozza di disegno di legge che è attualmente in attesa del parere del Ministero di grazia e giustizia, prima di essere presentato in Parlamento.

Il nostro lavoro è *ad adiuvandum*, nel senso che il riconoscimento non solo da parte del Ministero dell'ambiente ma anche di questa Commissione di inchiesta dell'esigenza di inserire nel codice penale il delitto ambientale – come, tra l'altro, è stato sottolineato in conferenze a livello mondiale (penso alla conferenza dell'ONU del 1995) – sollecita il Parlamento, nei suoi due rami, ad attivarsi in materia.

La procedura di esame del testo proposto dal gruppo di lavoro coordinato dal senatore Lubrano inizia oggi con una sua relazione sull'articolato. Non credo si possa procedere a modifiche, a meno che non vi sia un accordo complessivo. Probabilmente, perciò, sarà utile accompagnare il testo con un documento che sottolinei gli aspetti condivisi da tutti i commissari. Vi sarà inoltre la possibilità di integrare l'articolato con le osservazioni che il gruppo di lavoro condividerà. I commissari avranno poi ovviamente la libertà di presentare alle rispettive Camere di appartenenza proposte di legge ispirate a questo lavoro.

Il senatore Lubrano Di Ricco ha facoltà di svolgere la relazione.

GIOVANNI LUBRANO DI RICCO, *Relatore*. Desidero partire da una proposi-

zione inserita nel lavoro della Bicamerale, in cui si afferma che dovrebbero essere evitate le proposte di legge settoriali che introducono modifiche parziali, soprattutto ai codici. In altre parole, secondo l'avviso della Bicamerale, non si dovrebbero introdurre sanzioni penali nelle piccole leggi di settore che il Parlamento emana. È infatti spesso accaduto che in leggi settoriali siano state inserite sanzioni penali: la Bicamerale auspica che ciò non avvenga più, perché in questo modo si crea una frammentazione di sanzioni penali che è difficile riportare ad una unicità di visione. L'idea del presidente Scalia e del gruppo di lavoro da me coordinato è stata perciò quella di intervenire con una riforma organica di questo tipo di reati nel codice penale, invece di modificare le varie leggi finora emanate in materia di ambiente.

Come sapete, è molto più facile irrogare e applicare le sanzioni del codice penale piuttosto che quelle contenute in leggi particolari che spesso sono di difficile interpretazione. Pensate, ad esempio, alla legge Merli e alle numerose elaborazioni giurisprudenziali che ha avuto nei vari anni della sua applicazione. Tanto è vero che in materia di ambiente i giudici sono stati costretti, soprattutto all'inizio, quando mancava ancora una legislazione in materia ambientale, a ricorrere a figure del codice penale come il danneggiamento o altre. Ricordo che ai tempi dei cosiddetti pretori d'assalto il danneggiamento fu usato nel caso in cui, per esempio, un lago fosse stato inquinato, perdendo così le sue caratteristiche originarie. Naturalmente si trattava di un adattamento del delitto di danneggiamento aggravato all'ipotesi di cui stiamo parlando; non c'era ancora la legge Merli e si ricorreva a queste figure per supplire alla carenza di legislazione.

Emanate le varie normative specifiche, dalla legge Merli in poi, fino alle ultime, si è però verificato — sottolineato nelle varie audizioni che abbiamo effettuato — che spesso la prevenzione e la repressione di queste ipotesi di reato fossero difficili da attuare perché mancavano, e mancano

tuttora, figure di delitto specifiche. Sono quasi tutte ipotesi contravvenzionali e, come sapete, in materia contravvenzionale molte facoltà che la giustizia possiede non possono essere esercitate.

Nel documento che abbiamo predisposto, sono state previste sanzioni di una certa entità, non per un sadico piacere di erogare sanzioni gravi (anche perché il giudice potrà spaziare in una gamma di gravità) ma soprattutto per consentire le intercettazioni telefoniche, non consentite se l'entità della pena non supera la soglia prevista dal nostro codice di procedura penale.

Il progetto che presentiamo si divide in due parti. Se avessimo proposto l'inserimento di figure di reato nel solo codice penale avremmo omesso di coordinare la normativa con le norme processuali. Quindi, il progetto si compone di due parti, la seconda delle quali reca l'intestazione « norme processuali », perché esse dovrebbero inserirsi nel codice di rito. Coordinare le due normative era necessario; altrimenti al diritto sostanziale sarebbe mancato l'ausilio delle corrispondenti norme di carattere processuale da adeguare a queste nuove figure di delitto.

Finora, nel nostro ordinamento, è mancata la nozione di « ambiente ». Ho anche l'impressione che si confonda il concetto di « beni ambientali » con quello di « ambiente ». Secondo una mia personale opinione, c'è differenza tra i due concetti: l'ambiente è qualcosa di unitario, da distinguere dai singoli beni che lo compongono. Con questo documento, finalmente, introduciamo questa nozione. Ricordo che la legge Galasso usava la dizione « bosco » e che c'è stata una faticosissima elaborazione giurisprudenziale per chiarire che cosa s'intenda per bosco nel nostro ordinamento proprio perché mancava una definizione della nozione. Ricordo sentenze elaboratissime di colleghi magistrati che cercavano di definire che cosa si dovesse intendere per « bosco ».

Dobbiamo perciò evitare, colleghi, ciò di cui parliamo sempre, vale a dire la supplenza del giudice, che si attua proprio

perché certe nozioni nella nostra legislazione mancano. Naturalmente, non intendo discutere oggi della bontà delle soluzioni che abbiamo adottato in questo progetto; vi sto semplicemente illustrando l'intendimento che abbiamo voluto perseguire nell'elaborarlo.

Tutto prende le mosse dalla nozione di ambiente, e ve ne ho spiegato il motivo: c'era bisogno che nel nostro ordinamento giuridico si sapesse finalmente che cosa s'intende per ambiente. È una nozione unitaria e generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, ed è inteso come il complesso delle risorse, sia come singoli elementi sia come cicli naturali, e delle opere dell'uomo protette dall'ordinamento.

Perché abbiamo parlato di cicli naturali? Perché anche questi ultimi hanno la loro importanza nella nozione di ambiente. Anche a livello mondiale, come sapete, si parla di forme di inquinamento transfrontaliere. È di recente svolgimento l'incontro di Kyoto sul tema. È quindi necessario che anche la nostra legislazione contempli finalmente il concetto di ciclo naturale inteso in senso ampio e non più solo in senso restrittivo, come le singole leggi specifiche oggi prevedono.

Abbiamo poi previsto, all'articolo 452-ter da inserire nel codice penale, il delitto di alterazione dello stato dell'ambiente. Era quindi a maggior ragione necessario premettere a tutto la nozione di ambiente, perché altrimenti non si sarebbe capito che cosa si dovrebbe intendere per alterazione dello stesso. L'alterazione dello stato dell'ambiente avviene contaminandolo illegittimamente con sostanze o energie, o in qualsiasi altro modo. La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da 25 a 50 milioni di lire (vi ho già spiegato il motivo di questa entità della sanzione). Preciso che ho cercato sempre di definire che cosa intendiamo quando usiamo un certo concetto, per evitare che su una stessa nozione si verificino disparità di giurisprudenza e quindi di trattamento per casi simili o uguali.

Ho quindi specificato che cosa il giudice debba intendere per grave alterazione: si tratta anche del superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione dei suoli e delle acque stabiliti con decreto del ministro dell'ambiente. Ritengo che quando siano superati tali limiti, qualora la violazione di questa disposizione dia luogo a sanzione contravvenzionale, possa concorrere anche il delitto di alterazione dello stato dell'ambiente.

Abbiamo previsto un raddoppio della pena nel caso in cui l'alterazione effettivamente si verifichi, oppure se dal fatto derivi pericolo per lo stato dell'ambiente, di un'area naturale protetta o per la salute pubblica. Questo aggravamento della pena deriva dal fatto che riteniamo che sia l'area naturale protetta (sapete che, grazie alla legge-quadro sulle aree protette, ormai si dispone di una nozione precisa: se non si tratta dei parchi nazionali o regionali, non si può parlare di area naturale protetta) sia la salute pubblica – diritto fondamentale riconosciuto dalla nostra Costituzione – siano meritevoli di una tutela specifica.

Domenica scorsa, ad esempio, ho partecipato ad una marcia di svariati chilometri nella zona di Villa Literno, i cui abitanti ritengono che i casi di tumore si siano moltiplicati negli ultimi tempi a causa soprattutto dell'inquinamento del suolo ivi esistente. Mi si faceva presente che erano morti giovani colpiti da tumore recentemente, attribuito a forme gravi di inquinamento della zona.

Tornando al delitto di alterazione dello stato dell'ambiente, se il fatto è commesso con colpa (tutti sappiamo che cosa si intenda con questo concetto) la pena è ridotta della metà. Ritengo poi che si debba introdurre la possibilità di ordinare il ripristino dello stato dell'ambiente anche in caso di patteggiamento. Poiché la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale (quella che segue al patteggiamento) non è una sentenza di condanna vera e propria, almeno per come la si è interpretata finora da parte della dottrina e della giurisprudenza, ho ritenuto opportuno fare riferi-

mento, oltre che alla sentenza di condanna, anche alla decisione emessa ai sensi di tale articolo. L'ho chiamata « decisione » proprio perché non può qualificarsi come una vera e propria sentenza di condanna. Il giudice, in questo caso, può ordinare il ripristino dello stato dell'ambiente con procedura da eseguirsi, in caso di inosservanza, a cura del pubblico ministero tramite l'ausilio della forza pubblica a spese dell'esecutato e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo dell'ambiente.

Perché ho previsto questo intervento del pubblico ministero? Perché in certe materie ormai non si può più fare commistione tra l'autorità amministrativa e quella giudiziaria. Già altre volte – anche in aula al Senato – ho avuto occasione di soffermarmi sul punto, per esempio con riferimento all'ipotesi di abusivismo edilizio. Come sapete, una recente sentenza pronunciata a sezioni unite stabilisce che in caso di condanna per abusivismo edilizio l'esecuzione e l'abbattimento dell'opera abusiva spetta al pubblico ministero, mentre prima del giudizio di condanna il suddetto potere è conferito al sindaco. Come ho denunciato più volte, questo è l'unico caso in cui in un reato di carattere penale deve intervenire un'autorità amministrativa, tanto che ho auspicato la depenalizzazione dell'abusivismo edilizio che, diventando omogeneo rispetto ad altri, rientrerebbe nei poteri dell'autorità amministrativa; però, fin quando resta un reato, la competenza deve essere attribuita all'autorità giudiziaria. Se non ritenete opportuno l'intervento del pubblico ministero – una figura che negli ultimi tempi gode di poca buona fama – possiamo affidare tale competenza al GIP. Voglio dire che sono aperto a qualunque soluzione, nel caso la competenza resti attribuita all'autorità giudiziaria. Si avverte peraltro una sorta di ostilità, come se il pubblico ministero fosse geneticamente cattivo, ma se individuamo un'altra soluzione, sempre escludendo l'autorità amministrativa, sono disponibile a prenderla in considerazione.

Il giudice in caso di condanna, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice penale, può ordinare la confisca delle aree, se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato. Immaginate, in materia di rifiuti tossici, come sarebbe efficace una misura di questo genere che consentirebbe di confiscare tutto ciò che viene utilizzato per trasportare rifiuti, disponendo la confisca del veicolo ove l'ordine di remissione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal condannato nei termini indicati nella sentenza di condanna.

L'articolo 452-*quater* disciplina i traffici contro l'ambiente. Chiunque acquista, scambia o riceve illegittimamente sostanze o energie dannose o pericolose per l'ambiente è punito con la reclusione da due a cinque anni. La pena è raddoppiata se si tratta di traffici internazionali o di sostanze radioattive; queste ultime sono ricomprese nell'ambito delle sostanze o delle energie dannose, in modo che non possano sfuggire a tale reato.

Per evitare confusioni con il decreto 5 febbraio 1997, n. 92, in materia di rifiuti, sono fatte salve le previsioni normative specifiche in esso previste. La pena è ridotta di due terzi se il soggetto responsabile prima del giudizio elimina il pericolo per l'ambiente ovvero, ove ciò non sia possibile, ripara comunque integralmente il danno patrimoniale e non patrimoniale. Se il fatto è commesso con colpa la pena è ridotta della metà. Il giudice con la sentenza di condanna, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice penale, ordina la confisca dei mezzi utilizzati per commettere il delitto se di proprietà dell'autore o del compartecipe. Abbiamo previsto la responsabilità di un soggetto concorrente, il quale, per esempio, presti il proprio veicolo per trasportare rifiuti tossici nocivi; egli non è l'autore del fatto, ma compartecipe del reato, quindi è giusto che il mezzo venga sequestrato, anche se non è di proprietà dell'autore materiale del reato. Abbiamo previsto inoltre pene accessorie in caso di condanna per delitti ambientali.

Nelle varie audizioni che abbiamo svolto, ci è stato ripetuto più volte che in materia di ambiente è difficile contestare l'ipotesi di cui all'articolo 416-*bis* o semplicemente all'articolo 416, perché prevedono contravvenzioni. Per porre riparo a ciò, abbiamo introdotto l'articolo 452-*sexies*, riguardante l'associazione per delinquere contro l'ambiente. In base a tale articolo chiunque faccia parte di un'associazione formata da tre o più persone allo scopo di commettere delitti previsti dal presente titolo è punito, per il solo fatto di partecipare al sodalizio, con la reclusione da due a sei anni. I promotori, gli organizzatori, i capi, coloro che, coscienti dello scopo associativo, forniscono mezzi finanziari o consulenze tecniche all'associazione sono puniti con la reclusione da tre a otto anni. Le pene sono aumentate se il numero degli associati è superiore a sei.

All'articolo 452-*septies* abbiamo introdotto la nuova figura delittuosa, che mi sembra particolarmente importante, dell'ecomafia. Si tratta di una novità assoluta per il nostro ordinamento penale, di cui si è parlato spesso in vari documenti delle associazioni ambientaliste. Il termine di ecomafia è entrato ormai nel linguaggio comune, ma esso sia come concetto sia come delitto è sconosciuto dal nostro ordinamento giuridico. Ho ritenuto quindi fosse arrivato il momento di codificare il termine di ecomafia, ormai diffuso, ripeto, nell'opinione pubblica e nei vari lavori pubblicati negli ultimi tempi, soprattutto quelli della Lega per l'ambiente, che più volte ha presentato documenti in materia.

Tale articolo prevede che l'associazione di tipo mafioso, di cui all'articolo 416-*bis*, è punita con le pene ivi previste, aumentate di un terzo se le attività economiche delle quali gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto o il profitto di reati contro l'ambiente, l'assetto del territorio e le bellezze naturali protette, ovvero se le attività economiche, le concessioni, le autorizzazioni, gli appalti e i servizi pubblici che l'associazione intende acquisire in

modo diretto o indiretto sono destinate alla protezione o al recupero dell'ambiente. Potremo analizzare compiutamente questa ipotesi delittuosa, ma credo che essa finalmente colmi una lacuna del nostro ordinamento, soprattutto in materia di riciclaggio del denaro sporco, il quale apparentemente confluisce in attività formalmente legittime. È difficile perseguire oggi tale forma di riciclaggio, soprattutto se ben camuffato, ma con la mia proposta potremo perseguire queste forme delittuose che si configurano come una specifica ipotesi di reato.

L'articolo 2 riguarda le norme processuali, mentre l'articolo 216-*bis* concerne il sequestro conservativo per garantire l'adempimento delle obbligazioni civile nascenti da reati ambientali. Il pubblico ministero chiede in ogni stato e grado del processo di merito per l'accertamento di delitti di cui al titolo VI-*bis* del codice penale il sequestro conservativo, ai sensi dell'articolo 216, al fine di evitare che manchino o si disperdano le garanzie per il risarcimento del danno ambientale di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Come sapete, il danno ambientale è previsto dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, una normativa per la verità scarsamente o per nulla attuata.

Per inciso, voglio informare la Commissione che ieri al Senato sono riuscito a far approvare un emendamento al provvedimento di riforma della legge n. 142 il quale prevede che la titolarità dell'azione sia affidata anche alle associazioni ambientaliste. Con questa modifica si ottiene una grande conquista, perché finora questa norma — ripeto — non è stata mai attuata come avrebbe dovuto essere attuata. In previsione del fatto che essa possa avere una maggiore diffusione, è bene che il pubblico ministero si avvalga della facoltà di procedere al sequestro conservativo. Inoltre viene aggiunto l'articolo 321-*bis*, sequestro per reati contro l'ambiente, secondo cui « in caso di flagranza dei reati previsti dal titolo VI *bis* del codice penale, ovvero da leggi penali speciali a tutela dell'ambiente, il sequestro dell'area interessata, dei mezzi e dei beni

serviti all'esecuzione del reato è obbligatorio da parte dell'organo di polizia giudiziaria accertatore». Come il presidente certamente ricorderà, in Campania si è scoperto che un campo coltivato a cavolfiori celava un deposito di rifiuti tossicologici; ebbene, in casi del genere, secondo la previsione introdotta, interverrebbe il sequestro dell'intera area in cui sono custoditi i rifiuti.

È stato anche previsto l'ampliamento delle sezioni di polizia giudiziaria con l'inserimento del Corpo forestale dello Stato in ordine all'accertamento ed alla repressione dei reati contro l'ambiente. Ciò sia per valorizzare una professionalità operativa spesso sottovalutata, ma diffusa capillarmente sull'intero territorio nazionale e, in particolare, nelle aree naturali protette, sia perché ritengo che il Corpo forestale meriti un riconoscimento ufficiale.

Infine, all'articolo 3 si prevede che in caso di inerzia della pubblica amministrazione, l'azione civile di danno pubblico ambientale sia promossa dal pubblico ministero, quale sostituto processuale ai sensi dell'articolo 81 del codice di procedura civile.

Con il progetto di legge riteniamo di tutelare maggiormente l'ambiente, in controtendenza con la depenalizzazione in atto per quanto riguarda i reati contro l'ambiente stesso. Ho già avuto modo di soffermarmi sull'articolo 11 della legge — di cui il gruppo verde ha proposto la soppressione, presentando uno specifico emendamento, che non sappiamo se verrà approvato — che introduce la depenalizzazione delle norme recanti obblighi formali, con una strana dicitura che non ricordo esattamente. Poiché si tratta di una delega che conferiamo al Governo, sinceramente non capisco quali norme in materia ambientale prevedano obblighi formali; così facendo si rischia di depenalizzare la concessione edilizia e le autorizzazioni ricadenti sotto la legge Merli. Ripeto: rischiamo di depenalizzare la materia, solo perché celata sotto la strana dizione di obblighi formali. È una delega sulla quale il parere che dovrà esprimere

la competente Commissione è obbligatorio, ma non vincolante, il che mi preoccupa non poco.

PRESIDENTE. La ringrazio, collega Lubrano Di Ricco, e dispongo che il documento sui delitti contro l'ambiente sia allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

FRANCO GERARDINI. Presidente, sarebbe utile avere un dossier riferito al documento di cui abbiamo iniziato l'esame, analogamente a quanto avviene presso le Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento.

PRESIDENTE. Credo che la richiesta possa essere accolta pur tenendo presente che gli uffici studi che seguono le Commissioni permanenti si avvalgono di una serie di mezzi e strumenti che la nostra Commissione non ha a disposizione. Ad ogni modo credo che la relazione del collega Lubrano Di Ricco possa già rappresentare un primo *hint*.

Ritengo che gli interventi dei commissari potranno essere svolti in una prossima seduta della Commissione, al fine di predisporre un documento comune da inviare eventualmente alle competenti Commissioni di merito e al Governo. In una fase successiva, potrà essere valutata l'ipotesi della predisposizione di distinti progetti di legge, che potranno essere sottoscritti dai commissari.

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Comunico che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 13 gennaio scorso ha deciso di nominare consulente della Commissione l'avvocato Maurizio Balletta.

Faccio presente che il 9 e 10 marzo prossimi, nella sala del Cenacolo di vicolo Valdina, la Commissione organizzerà un convegno sulla politica dei rifiuti del nostro paese e sull'attuazione dei decreti legislativi nn. 22 e 389 del 1997: il pro-

gramma definitivo è in via di predisposizione; non appena sarà disponibile, verrà inviato a tutti i commissari.

Ricordo che una delegazione della Commissione si recherà in alcune province abruzzesi il 23 e il 24 febbraio prossimi, per effettuare sopralluoghi in impianti di smaltimento dei rifiuti e per svolgere delle audizioni. Invito perciò i commissari a far pervenire agli uffici della segreteria la propria disponibilità.

La prossima riunione della Commissione è fissata per martedì prossimo, 27 gennaio 1997, alle ore 13,30, in quell'occasione ascolteremo gli assessori all'ambiente della regione Lombardia, della

provincia e del comune di Milano, il presidente dell'AMSA di Milano e il presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

La seduta termina alle 14,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 26 gennaio 1998.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Documento sui delitti contro l'ambiente.

Gruppo di lavoro concernente la « Revisione della legislazione vigente, anche in previsione dell'introduzione della figura del "delitto ambientale", con riferimento alla legislazione comparata ».

Coordinatore: Sen. GIOVANNI LUBRANO DI RICCO

Proposta (o disegno di legge):

Introduzione nel codice penale del titolo VI-bis, « Delitti contro l'ambiente », e disposizioni sostanziali e processuali contro il fenomeno criminale dell'« Ecomafia ».

ART. 1

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

Nel codice penale dopo il titolo VI è inserito il seguente:

TITOLO VI-bis.

Dei delitti contro l'ambiente.

ART. 452-bis.

(Ambiente).

Agli effetti della legge penale l'ambiente è nozione unitaria e generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, ed è inteso come il complesso delle risorse, sia come singoli elementi che come cicli naturali, e delle opere dell'uomo protette dall'ordinamento.

ART. 452-ter.

(Alterazione dello stato dell'ambiente).

1. Chiunque causa il pericolo di una grave alterazione dello stato dell'ambiente, contaminandolo illegittimamente con sostanze o energie, o in qualsiasi altro modo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire venticinque a cinquanta milioni. Agli effetti del presente articolo si intende per grave alterazione anche il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione dei suoli e delle acque stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente.

2. La pena è raddoppiata se l'alterazione dell'ambiente si verifica, ovvero se dal fatto deriva pericolo per lo stato dell'ambiente di

un'area naturale protetta o per la salute pubblica. La pena è ridotta di due terzi se prima del giudizio il soggetto responsabile elimina il pericolo per l'ambiente, ovvero, ove ciò non sia possibile, ripara comunque il danno patrimoniale e non patrimoniale.

3. Se il fatto è commesso con colpa la pena è ridotta della metà.

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

5. In caso di condanna, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. il giudice può ordinare la confisca delle aree se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, ove l'ordine di remissione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal condannato nei termini indicati nella sentenza di condanna.

ART. 452-*quater*.

(Traffici contro l'ambiente).

1. Chiunque acquista, scambia, cede o riceve illegittimamente sostanze o energie dannose o pericolose per l'ambiente è punito con la reclusione da due a cinque anni.

2. La pena è raddoppiata se si tratta di traffici internazionali o di sostanze radioattive.

3. Sono fatte salve le previsioni normative specifiche previste dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti.

4. La pena è ridotta di due terzi se prima del giudizio il soggetto responsabile elimina il pericolo per l'ambiente ovvero, ove ciò non sia possibile, ripara comunque integralmente il danno patrimoniale e non patrimoniale.

5. Se il fatto è commesso con colpa la pena è ridotta della metà.

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

7. In caso di condanna o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. il giudice ordina la confisca dei mezzi utilizzati per commettere il delitto se di proprietà dell'autore o del compartecipe.

ART. 452-*quinquies*.

(Pene accessorie alla condanna per delitti ambientali).

Alla condanna per i delitti di cui agli articoli precedenti conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-*bis* e 32-*ter*.

ART. 452-*sexies*.

(Associazione per delinquere contro l'ambiente).

1. Chiunque fa parte di un'associazione formata da tre o più persone allo scopo di commettere delitti previsti dal presente titolo è punito, per il solo fatto di partecipare al sodalizio, con la reclusione da due a sei anni.

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

3. Le pene sono aumentate se il numero degli associati è superiore a sei.

ART. 452-*septies*.

(Ecomafia).

L'associazione di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* è punita con le pene ivi previste aumentate di un terzo se le attività economiche delle quali gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto o il profitto di reati contro l'ambiente, l'assetto del territorio e le bellezze naturali protette, ovvero se le attività economiche, le concessioni, le autorizzazioni, gli appalti e i servizi pubblici che l'associazione intende acquisire in modo diretto o indiretto sono destinate alla protezione o al recupero dell'ambiente.

ART. 2.

(Norme processuali).

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

2. Nel codice di procedura penale, dopo l'articolo 316, è aggiunto il seguente:

ART. 316-*bis*.

(Sequestro conservativo per garantire l'adempimento delle obbligazioni civili nascenti da reati ambientali).

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

3. Nel codice di procedura penale, dopo l'articolo 321, è aggiunto il seguente:

ART. 321-bis.

(Sequestro per reati contro l'ambiente).

In caso di flagranza dei reati previsti dal titolo VI-bis del codice penale, ovvero da leggi penali speciali a tutela dell'ambiente, il sequestro dell'area interessata, dei mezzi e dei beni serviti all'esecuzione del reato è obbligatorio da parte dell'organo di polizia giudiziaria accertatore.

4. Al comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante « Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e regolamento per l'esecuzione », prima del punto, sono aggiunte le seguenti parole: « , nonché del Corpo Forestale dello Stato ».

ART. 3.

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

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

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

RELAZIONE INTRODUTTIVA

La normativa in materia ambientale varata nel corso degli ultimi anni ha determinato un quadro interpretativo ed applicativo non omogeneo e spesso mal coordinato.

Essa, a livello sanzionatorio, oltre ad alcune ipotesi di sanzioni amministrative, non prevede fattispecie di delitto, tipizzando i reati ambientali come reati contravvenzionali, quasi sempre di modesta portata ed oblationabili.

L'effetto deterrente e repressivo è dunque scarso.

A fronte di attività illecite nel contesto delle quali si è inserita, con un lucroso profitto, la criminalità organizzata, detto effetto è praticamente nullo, giacché le modeste sanzioni delle leggi speciali sono del tutto inadeguate a fronteggiare e scoraggiare i vantaggi economici miliardari che determinano.

E, soprattutto, i mezzi procedurali operativi che tale regime affida alle forze di polizia ed alla magistratura non sono efficaci e conseguentemente le potenzialità investigative risultano estremamente stressate da tali limitazioni genetiche.

È un dato di fatto che le organizzazioni criminali hanno ormai individuato nel campo ambientale, ed in particolare nel traffico dei rifiuti, nella speculazione edilizia e nella gestione delle attività di recupero ambientale, un nuovo e vantaggiosissimo *business*, di interesse pari a quello del traffico di droga ma con rischi bassissimi o, più realisticamente, del tutto inesistenti.

Le associazioni criminali Cosa nostra siciliana, la Sacra Corona Unita pugliese, la 'ndrangheta calabrese, la Camorra napoletana e casertana, che sono interessate al traffico dei rifiuti, in particolare dal Nord al Sud dell'Italia, a prescindere dalle particolarità di ciascuna associazione, dagli assetti organizzativi localmente adottati e dai mutamenti comportamentali che periodicamente possono essere determinati da specifiche contingenze di tempo e di luogo, appaiono caratterizzate da aspetti comuni quali, tra gli altri, lo stabile controllo del territorio.

Si impone, dunque, un adeguamento legislativo che, preso atto di tale realtà ormai indiscussa, fornisca alla polizia giudiziaria nuovi e più penetranti strumenti investigativi, ed alla magistratura più idonei regimi sanzionatori proporzionati alla gravità dei fatti posti in essere. Fatti che, va ribadito, non sono più, in molti casi, semplici infrazioni commesse da privati per isolati casi soggettivi, ma diventano il prodotto di un disegno criminoso a vasto respiro e con effetti devastanti per l'ambiente. Va peraltro rilevato che ogni violazione o illecito nel settore del traffico dei rifiuti, nell'attività di raccolta, trasporto e smaltimento (tranne le specie minori come l'abbandono), sono connesse con frodi fiscali, e, di conseguenza, l'accertamento degli illeciti nel settore favorisce anche l'accertamento delle frodi fiscali.

Il testo che segue parte dai presupposti di fatto sopra esposti e cerca di tracciare un adeguamento normativo del Codice Penale e del Codice di Procedura Penale che, da una parte, faccia salve le singole

discipline specifiche della vigente legislazione ambientale settoriale e, dall'altra, costituisca un elemento di forte penetrazione trasversale a livello previsionale e sanzionatorio, con comuni denominatori per tutti i reati di settore caratterizzati dalla presenza di interessi della criminalità comune ed organizzata.

Esso si pone, a livello politico, come alternativa ideologica alla tendenza alla depenalizzazione dei reati in materia ambientale, giacché appare evidente che, sulla base delle premesse sopra esposte, per i reati gravi in questione la somma da pagare in via amministrativa sarebbe sicuramente prevista nel *budget* aziendale delle organizzazioni criminali, con effetto deterrente e repressivo praticamente del tutto inavvertito.

Tutte le nuove fattispecie introdotte sono state meglio coordinate con le discipline ambientali settoriali ed, in particolare, con il decreto legislativo n. 22/97.

La definizione ai fini penali del bene giuridico ambiente (articolo 459-*bis*) costituisce la prima importante novità del disegno di legge. Essa manca nell'ordinamento vigente ed è stata tracciata attingendo all'elaborazione dottrinarie ed alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione in materia, con estensione del concetto al complesso delle risorse naturali, sia come singoli elementi che come cicli naturali, e alle opere dell'uomo protette dall'ordinamento.

È stato poi definito (articolo 452-*ter*) il concetto di «alterazione dello stato dell'ambiente» con specificazione del significato della «gravità» prevista dalla proposta in esame. La misura pena è stata determinata per consentire l'applicazione dell'articolo 266 c.p.p. in materia di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni telefoniche. Con tale disposizione è stata introdotta una consistente riduzione premiale della pena per coloro che, prima del giudizio, eliminino il pericolo per l'ambiente, ovvero, ove ciò non sia possibile, riparino comunque integralmente il danno patrimoniale e non patrimoniale.

È stata inoltre prevista l'esecuzione dell'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente impartito con la sentenza di condanna o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. con procedura da eseguirsi, in caso di inosservanza, a cura del P.M., tramite l'ausilio della forza pubblica a spese dell'esecutato, e la possibilità per il giudice di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente. È stato altresì previsto che in caso di condanna, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., il giudice può ordinare la confisca delle aree se di proprietà dell'autore o del complice al reato, qualora l'ordine di rimessione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal soggetto nei termini indicati dalla sentenza. Va osservato, sul punto, che tale confisca obbligatoria in sede dibattimentale appare istituto di primaria importanza; e ciò anche in caso di patteggiamento. Tale previsione, già inserita nel contesto del decreto-legislativo n. 22/97, merita di essere esportata in ogni altra nuova norma che si intende varare in questo settore ed in campi simili di proporzionata importanza. Essa rende conseguentemente obbligatoria la procedura di sequestro da parte della polizia giudiziaria già nella primissima fase degli accertamenti, oppure, in

seguito, da parte del pubblico ministero in fase pre-processuale. Tale fase procedurale è importantissima in quanto fornisce all'operatore di polizia uno strumento agile di intervento, sia per assicurare la fonte di prova del reato sia, soprattutto, per impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze.

La successiva confisca (e, quindi, la sottrazione definitiva del bene al patrimonio del soggetto responsabile) costituisce epilogo finale di tale procedura e rappresenta al di là della qualità/quantità della sanzione applicata o patteggiata un formidabile strumento di intervento sia repressivo che, nel contempo, deterrente per tutti coloro che operano illegalmente nel settore in questione.

Si sottolinea che la confisca viene prevista non soltanto in caso di condanna ordinaria ma anche in caso di patteggiamento (come, del resto, prevede il decreto-legislativo 22/97). Tale ultimo punto appare particolarmente significativo giacché l'applicazione della pena su richiesta delle parti ex articolo 444 c.p.p. è stata sempre un epilogo tombale per gran parte dei processi in materia di applicazione del pregresso decreto del Presidente della Repubblica 915/82. Infatti, i responsabili di reati, anche gravi, nel settore ambientale, nel richiedere ed ottenere tale prassi procedurale, in primo luogo accedevano ad una pena fortemente scontata a livello quantitativo (peraltro la possibilità di irrogazione delle pene sostitutive pecuniarie diluiva e narcotizzava anche a livello quantitativo l'entità della pena stessa). In altre parole, la sanzione teorica veniva di fatto resa assolutamente blanda da un modesto pagamento di somma, appunto in via alternativa: il danno restava inalterato e la disponibilità e fluidità di veicoli e beni utilizzati per l'illecita attività restava intatta con la conseguente logica possibilità di reiterazione del reato. Infatti, in caso di patteggiamento non era sostanzialmente possibile procedere a confisca secondo i principi ordinari generali sanciti per tale istituto.

La proposta in esame, percependo tale punto critico del sistema sanzionatorio, in modo opportuno ed efficace, prevede espressamente che anche in caso di patteggiamento la confisca è obbligatoria. Il che significa che il soggetto responsabile in ogni caso si troverà colpito pesantemente nel patrimonio personale (o societario) anche in caso di rito alternativo.

Tale principio, esportato anche nei reati innovativi di integrazione al codice penale, sortirebbe effetti assolutamente salutari in senso preventivo generale e speciale.

Va evidenziato che, al di là della natura quantitativa/qualitativa della pena (che nel campo ambientale raramente viene poi realmente scontata per i benefici di legge praticamente automatici, stante la personalità media del reo quasi sempre incensurato), la vera novità procedurale può essere proprio questa: l'intuizione di colpire in modo profondo e definitivo il patrimonio economico ed operativo dei responsabili di tali traffici e trasporti.

Nel caso della criminalità organizzata una sistematica azione giurisdizionale che persegua tali attività illecite con ripetuti esiti di confische di beni non può che infliggere un colpo mortale o comunque pesantissimo alle organizzazioni specializzate nel settore (e comunque anche a tutte quelle realtà che non potendo essere

classificate come « ecomafia » rappresentano una diffusa e non meno perniciosa realtà di criminalità o microcriminalità diffusa a livello locale o regionale). Gli effetti preventivi deterrenti saranno logicamente conseguenziali e di sicura efficacia.

Nel proposto articolo 452-*quater* è stato elaborato il concetto di traffici contro l'ambiente, prevedendo tra le condotte tipiche anche quella di ricevere illegittimamente sostanze o energie dannose o pericolose per l'ambiente. È stata anche inserita una norma che fa salva la vigente disciplina in materia di rifiuti al fine di evitare possibili interferenze con la disciplina specifica del settore. È stata prevista una consistente riduzione premiale della pena per coloro che, prima del giudizio, eliminano il pericolo per l'ambiente, ovvero, ove ciò non sia possibile, riparino comunque il danno patrimoniale e non patrimoniale. È stata prevista, poi, l'esecuzione dell'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente impartito con la sentenza di condanna o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p. con procedura da eseguirsi, in caso di inosservanza, a cura del pubblico ministero tramite l'ausilio della forza pubblica a spese dell'esecutato, e la possibilità per il giudice di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente. È stato altresì previsto che in caso di condanna, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., il giudice può ordinare la confisca delle aree se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato ove l'ordine di rimessione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal soggetto nei termini indicata dalla sentenza.

Gli artt. 452-*sexies* e 452-*septies* tracciano le definizioni ed i regimi sanzionatori di due fattispecie incriminatrici assolutamente innovative di cui il disegno di legge propone l'introduzione nel codice penale: l'« associazione per delinquere contro l'ambiente » e l'« ecomafia ».

La prima, oltre ad essere conseguenza automatica dell'introduzione nel codice penale di reati ambientali di natura delittuosa – essendo impossibile configurare l'associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei reati contravvenzionali allo stato previsti – scaturisce soprattutto dalla specialità delle associazioni di criminali comuni che operano nel settore. Esse, ad esempio, possono certamente qualificarsi associazioni per delinquere ad alta specializzazione, abbisognando dell'apporto di tecnici particolarmente qualificati (ad es., chimici, fisici, ecc.) e di ingenti supporti finanziari.

La seconda fattispecie, invece, rappresenta la prima definizione giuridica di « ecomafia ». Essa è caratterizzata da una particolare tecnica di formulazione legislativa, ipotizzando la condotta mediante un rinvio alla fattispecie di associazione di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* c.p., arricchita da un elemento ulteriore: l'operatività dell'associazione mafiosa nel settore ambientale con conseguente arricchimento mediante la commissione di reati ambientali, ovvero il controllo di appalti pubblici finalizzati al recupero ambientale. Nella fattispecie rientrano quindi le mafie che gestiscono i cicli del cemento e dei rifiuti (si pensi, in particolare, all'affare abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale ed alla gestione dei rifiuti), ma anche quelle che, a volte anche mediante il condiziona-

mento di apparati amministrativi soprattutto locali, acquisiscono il controllo diretto delle operazioni di recupero dell'ambiente (si pensi, ad esempio, al solo controllo degli appalti destinati allo spegnimento degli incendi boschivi). A livello di norme processuali, al fine di evitare qualsiasi contrasto con la disciplina procedurale vigente in tema di associazioni di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis*, si è inserito (articolo 2, comma 1) al comma 3-*bis* dell'articolo 51 c.p.p. un richiamo espresso alla fattispecie di cui all'articolo 452-*septies*.

È stato poi introdotto (articolo 316-*bis* c.p.p.) il sequestro conservativo per garantire l'adempimento delle obbligazioni civili nascenti dai reati ambientali al fine di garantire il risarcimento del danno pubblico ambientale di cui all'articolo 18 della legge 349/86, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Il disegno di legge, inoltre, introduce l'articolo 321-*bis* del codice di procedura penale. Esso prevede il sequestro obbligatorio da parte della polizia giudiziaria in caso di accertamento in flagranza dei reati contro l'ambiente. Ciò al fine di incentivare gli operatori di polizia giudiziaria ad attuare prassi efficaci sul piano della repressione concreta e dell'assicurazione degli elementi di prova. La necessità di tale fattispecie processuale vale ancor di più in materia di trasporti illeciti di rifiuti, laddove si consideri che la previsione del sequestro obbligatorio in flagranza si integra perfettamente con la confisca del veicolo prevista dal decreto legislativo n. 22/97, costituendo un formidabile strumento preventivo e deterrente per coloro che operano illegalmente nel settore.

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

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

