CAMERA DEI DEPUTATI N. **2418**

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata ZANELLA

Delega al Governo per l'istituzione di una sezione specializzata per i reati ambientali presso i tribunali

Presentata il 21 maggio 2025

Onorevoli Colleghi ! – La normativa in materia ambientale, varata nel corso degli ultimi anni, ha determinato un quadro interpretativo e applicativo non omogeneo e spesso mal coordinato. Si pensi soltanto all'introduzione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nella Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, approvata definitivamente l'8 febbraio 2022. Questa ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, segnando un cambiamento epocale nel diritto costituzionale ambientale italiano. La modifica all'articolo 9 riconosce l'ambiente come valore costituzionale primario. Afferma un dovere intergenerazionale, tutelando anche i diritti delle generazioni future. Introduce per la prima volta gli animali come soggetti giuridici tutelati a livello costituzionale. La modifica dell'articolo 41 inserisce l'ambiente e la salute tra i limiti costituzionali all'attività economica. Legittima in modo forte politiche ambientali restrittive anche per l'impresa privata e rafforza il principio dello sviluppo sostenibile e la centralità dell'ambiente nell'ordinamento italiano. Allinea l'Italia alle moderne costituzioni europee ed ai princìpi del *Green Deal* europeo. Costituisce una base forte per nuove leggi ambientali, riforme energetiche e tutela della natura.

Se a tutto ciò uniamo i risultati dei primi dieci anni di attività della legge 22 maggio 2015, n. 68, che ha introdotto i delitti contro l'ambiente nel codice penale e riformato, in maniera significativa, il sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi e penali previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ci accorgiamo che nel sistema manca qualcosa che la presente proposta di legge intende colmare, perché l'analisi dei dati trasmessi dal 2015 al 2024 a Legambiente dalle Forze dell'ordine e dalle capitanerie di porto ci consente di tracciare un primo bilancio dell'applica-

zione, nelle attività d'indagine, della legge n. 68 del 2015. I risultati parlano chiaro: da giugno 2015 a dicembre 2024 sono stati effettuati 21.169 controlli che hanno portato all'accertamento di 6.979 reati, alla media di un illecito penale ogni 3 verifiche fatte. Le persone denunciate sono state 12.510 e quelle arrestate 556. Ad essere particolarmente significativo è anche il valore economico dei 1.996 sequestri effettuati: si tratta di ben 1,155 miliardi di euro. L'analisi dei dati relativi al primo « asse » della legge n. 68 del 2015 ossia l'introduzione nel codice penale del titolo VI-*bis*, intitolato « Dei delitti contro l'ambiente », vede al primo posto nelle diverse voci monitorate, tranne quella degli arresti, il delitto di inquinamento ambientale (articolo 452-*bis* del codice penale) che, vale la pena ricordarlo, prima di questa riforma di civiltà non era neppure contemplato nel nostro Paese, pur essendo una piaga purtroppo diffusa: 5.506 i controlli effettuati, con 1.426 reati, 2.768 persone denunciate, 136 ordinanze di custodia cautelare e 626 sequestri, per un valore di oltre 380 milioni di euro. Il secondo delitto ambientale oggetto delle indagini svolte in questo decennio è quello di attività organizzata di traffico illecito di rifiuti (articolo 452-*quaterdecies* del codice penale) che, però, è stato recepito nel codice penale solo nel 2018, essendo già previsto dall'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 che aveva « ereditato » l'articolo 53-*bis* del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, cosiddetto « decreto Ronchi », in vigore dal 2001. Si tratta, insomma, del primo delitto contro l'ambiente frutto del lungo lavoro di ricerca, analisi e denuncia avviato da Legambiente con la pubblicazione nel 1994 del primo « Rapporto Ecomafia ». Sulla base dell'articolo 452-*quaterdecies* sono stati effettuati 1.790 controlli, che hanno portato all'accertamento di 964 reati (con un'incidenza del 54 per cento), 2.711 persone denunciate, 305 arresti e 475 sequestri, per un valore di oltre 168 milioni di euro. Colpisce, per la gravità del delitto e la complessità delle indagini, il dato relativo al disastro ambientale (articolo 452-*quater* del codice penale), che in questo decennio di applicazione della legge n. 68 del 2015 è stato contestato per 228 volte, con 737 persone denunciate, 100 ordinanze di custodia cautelare e 180 sequestri, per un valore di oltre 85 milioni di euro. Seguono in questa classifica l'articolo 452-*quinquies* del codice penale, relativo ai delitti colposi contro l'ambiente, con 107 reati e 152 persone denunciate, l'impedimento al controllo (articolo 452-*septies* del codice penale), con 94 reati e 209 persone denunciate, e l'omessa bonifica (452-*terdecies* del codice penale), con 42 reati e 54 denunce, due fattispecie completamente nuove nel nostro sistema penale, ma molto significative per le loro implicazioni con il ruolo delle imprese. Per il delitto di traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività (articolo 452-*sexies* del codice penale) a fronte di 391 controlli sono emersi 26 reati, con 40 persone denunciate e 3 arresti. L'ultimo dato su cui riflettere, per le implicazioni con la salute delle persone, è quello relativo all'articolo 452-*ter* del codice penale (morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale) con 19 reati. I nuovi delitti previsti dalla legge n. 68 del 2015 comportano, tranne il caso, paradossale e a cui porre quanto prima rimedio, dell'omessa bonifica, le sanzioni previste in materia di responsabilità delle persone giuridiche, quando non viene rispettato il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, che ha introdotto la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Anche in questo caso i numeri sono molto significativi: a fronte di 844 controlli ci sono state ben 711 reati contestati, con un'incidenza di circa l'85 per cento, le denunce sono state ben 1.561 e 78 i sequestri, per un valore di circa 335,9 milioni di euro. Il secondo « asse » della legge n. 68 del 2015, come accennato, è quello relativo alla nuova disciplina sanzionatoria prevista dalla parte sesta-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, che rappresenta poco più del 50 per cento delle attività di controllo svolte dalle Forze dell'ordine e dalle capitanerie di porto. Già questo dato conferma quanto sia stata im-

portante quella riforma per incidere su un sistema, relativo agli illeciti amministrativi e penali di minore gravità, che dimostrava da tempo la sua scarsa efficacia. Da giugno 2015 a dicembre 2024, a fronte di 11.156 controlli effettuati sulla base dell'articolo 318-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono stati contestati 3.361 reati, con 4.245 persone denunciate, 3 ordinanze di custodia cautelare e 553 sequestri, per un valore di 159,7 milioni di euro. Il meccanismo previsto per l'eventuale estinzione dei reati ha visto impartire 794 prescrizioni ai sensi dell'articolo 318-*ter* e 510 adempimenti ai sensi dell'articolo 318-*quater* del medesimo decreto legislativo. Nell'applicazione di questa parte specifica della legge n. 68 del 2015 un ruolo decisivo viene svolto dalle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, i cui risultati vengono pubblicati ogni anno, grazie al lavoro di analisi curato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, nel « Rapporto Ecomafia » di Legambiente. Dal 2018 al 2024 sono state emesse ben 8.092 prescrizioni, relative in particolare ad emissioni in atmosfera, rifiuti, scarichi e autorizzazioni integrate ambientali, delle quali 5.893 sono state ottemperate e ammesse al pagamento, a cui si aggiungono altre 2.690 ammissioni a pagamento per condotta esaurita o adempimento spontaneo. Questa riforma, introdotta con la legge n. 68 del 2015, oltre a « decongestionare » il sistema giudiziario da procedimenti relativi a illeciti penali di minore gravità, ha consentito di incassare, a favore del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, dal 2018 al 2023, oltre 33 milioni di euro, da utilizzare interamente, anche per le somme recuperate prima dell'entrata in vigore del decreto del Ministero dell'ambiente n. 36 del 2022 sulla loro destinazione, per il rafforzamento delle attività di controllo svolte dalle stesse agenzie regionali e provinciali in materia di protezione ambientale. L'analisi aggregata dei dati relativi ai due « assi » della legge n. 68 del 2015 (delitti contro l'ambiente compresi nel codice penale e riforma del sistema sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006) conferma, in termini di numero di controlli effettuati (4.178), di reati (1.440) e di sequestri (382, per un valore di oltre 209 milioni di euro), il primato della Campania negli illeciti penali contro l'ambiente accertati nel nostro Paese grazie al lavoro delle Forze dell'ordine e delle capitanerie di porto. Non mancano, relativamente all'applicazione della legge n. 68 del 2015, le sorprese, rispetto alle tradizionali classifiche sull'illegalità ambientale pubblicate nel « Rapporto Ecomafia »: al secondo posto, con 726 reati ambientali, si colloca infatti la Sardegna, che occupa la prima posizione sia per le persone denunciate (1.627) che per i reati (179) relativi alla violazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, una regione già segnalata comunque in crescita anche nei dati complessivi del rapporto del 2024. Al terzo posto figura la Puglia (540 reati) che è prima, però, come persone arrestate (100) e per reati di inquinamento ambientale (260), seguita dalla Lombardia (498 reati) e dalla Sicilia (482 reati), che è, però, la prima regione come valore economico dei sequestri effettuati, pari a 432,1 milioni di euro e la seconda come persone denunciate. Il dato relativo al Trentino-Alto Adige, sesto in questa classifica con 374 reati, è frutto, in particolare, di tre tipologie di illeciti penali: l'applicazione della parte sesta-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2015, con 255 reati ai sensi dell'articolo 318-*bis*, pari al 68,2 per cento del totale; l'articolo 25 del decreto legislativo n. 231 del 2001, con 58 reati; l'attività organizzata di traffico illecito di rifiuti (40 illeciti). La Calabria, settima nella classifica assoluta, è al primo posto, con 59 reati, per quanto riguarda la fattispecie più grave, quella di disastro ambientale. Il 40,5 per cento dei reati accertati grazie all'applicazione della legge n. 68 del 2015, dalla sua entrata in vigore al 2024 si concentra nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria).

A fronte di attività illecite nelle quali si è inserita, con ingenti profitti, la criminalità organizzata, le sanzioni previste appaiono modeste e inadeguate a contrastare i vantaggi economici miliardari che tali attività illecite producono. Inoltre, soprat-

tutto, a causa delle limitazioni genetiche dei mezzi procedurali operativi che la disciplina vigente attribuisce alle Forze di polizia e alla magistratura, le potenzialità investigative risultano estremamente stressate.

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

Si impone, dunque, un adeguamento legislativo che, preso atto di tale realtà oramai indiscussa, fornisca alla polizia giudiziaria nuovi e più penetranti strumenti investigativi e alla magistratura più idonei regimi sanzionatori proporzionati alla gravità dei fatti posti in essere, tramite l'istituzione presso i tribunali di una sezione specializzata per la trattazione dei reati ambientali. Tale soluzione è improcrastinabile se si vuole realmente sanzionare, in tempi rapidi e con professionalità adeguata, quei fatti che, va ribadito, non sono più, in molti casi, semplici infrazioni commesse da privati, isolati casi soggettivi, ma diventano il prodotto di un disegno criminoso di vasto respiro con effetti devastanti per l'ambiente.

Con la presente proposta di legge il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo recante norme per l'istituzione di una sezione specializzata per i reati ambientali presso i tribunali al fine di dare risposte forti per tutti i reati ambientali caratterizzati dalla presenza di interessi della criminalità comune e organizzata. La proposta di legge, si pone, a livello politico, come alternativa ideologica alla tendenza alla depenalizzazione dei reati in materia ambientale. Nel caso della criminalità organizzata, una sistematica azione giurisdizionale che persegue tali attività illecite non potrà che infliggere un colpo pesantissimo alle organizzazioni specializzate nel settore nonché a tutte quelle realtà criminali che, pur non potendo essere classificate come « ecomafie », rappresentano una diffusa e non meno perniciosa realtà di criminalità o di microcriminalità diffuse a livello locale o regionale. Gli effetti preventivi deterrenti saranno logicamente conseguenziali e di sicura efficacia.

È stato anche previsto, all'articolo 2, l'ampliamento della composizione delle sezioni di polizia giudiziaria inserendovi agenti e ufficiali del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera, del Corpo della Guardia di finanza e dei corpi di polizia provinciale e forestale al fine di portare nelle sezioni specializzate il contributo di esperienze in tema di repressione dei reati ambientali acquisite da tali corpi e valorizzare una professionalità operativa spesso sottovalutata a livello di indagine di settore, anche se nei fatti, diffusa capillarmente sull'intero territorio nazionale.

L'articolo 3 introduce la legittimazione del pubblico ministero a esercitare in via sostitutiva l'azione civile in sede penale di danno pubblico ambientale. Tale azione, introdotta nell'ordinamento nel lontano 1986, dovrebbe conseguire a ogni fatto illecito, non solo penale, che abbia determinato un danno ambientale. Nei fatti questa, però, costituisce l'istituto maggiormente studiato, ma meno applicato nella pratica. Al fine di stimolare l'esercizio di tale azione, che dovrebbe costituire la necessaria definizione di qualsivoglia procedimento sanzionatorio ambientale, accogliendo l'elaborazione della dottrina giuridica, confortata da recenti studi di diritto comparato, viene proposto di estendere al pubblico ministero, seppure in via sostitutiva, l'esercizio dell'azione civile di risarcimento del danno ambientale. Da tali considerazioni discende la necessità di colmare l'evidente divario attualmente riscontrabile tra la normativa di settore, l'accresciuta sensibilità ai temi ambientali e l'azione della magistratura.

È in questa direzione che si muove la presente proposta di legge, sulla quale si richiama l'attenzione dei colleghi parlamentari affinché, in uno spirito di condivisione che vada al di là dell'appartenenza partitica, il Parlamento possa dare un segnale forte nella direzione di una più efficace ed efficiente attività di contrasto rispetto all'allarmante proliferazione dei reati di natura ambientale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Delega al Governo per l'istituzione di una sezione specializzata per i reati ambientali presso i tribunali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante norme per l'istituzione di una sezione specializzata per i reati ambientali presso i tribunali.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) garantire una sistematica azione giurisdizionale finalizzata alla repressione delle attività illecite nel settore ambientale perpetrate dalla criminalità comune e organizzata;

b) integrare la composizione delle sezioni di polizia giudiziaria con soggetti appartenenti al comando dell'Arma dei carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica, al Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera, al Corpo della Guardia di finanza e ai corpi della polizia provinciale e forestale;

c) stabilire un termine per l'istituzione delle sezioni specializzate non superiore a sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

d) garantire il coordinamento tra il decreto legislativo e la legislazione vigente in materia;

e) introdurre una disciplina transitoria finalizzata ad assicurare la rapida trattazione dei procedimenti pendenti.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano nel termine di

quaranta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può comunque essere adottato.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può emanare disposizioni correttive nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 2 e con la procedura di cui al comma 3.

5. Il Consiglio superiore della magistratura assicura, attraverso l'organizzazione di appositi corsi, la formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati addetti alle sezioni di cui al comma 1.

Art. 2.

(Modifica all'articolo 5 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale)

1. Al comma 1 dell'articolo 5 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, le parole: « del Corpo forestale dello Stato » sono sostituite dalle seguenti: « del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera e dei corpi di polizia provinciale e forestale ».

Art. 3.

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

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 311 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è inserito il seguente:

« *1-bis*. In caso di inerzia del soggetto legittimato di cui al comma 1, l'azione civile in sede penale è promossa dal pubblico ministero quale sostituto processuale ».

PAGINA BIANCA



19PDL0144770