



# Delitti contro l'ambiente

## A.C. 957

dossier n° 34 /0 - 19 giugno 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	957
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	7
Date:	
presentazione:	15 maggio 2013
assegnazione:	17 giugno 2013
Commissioni competenti :	II Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio, VII Cultura, VIII Ambiente (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), XIII Agricoltura e XIV Politiche dell'Unione Europea

### Contenuto

La proposta di legge si compone di 7 articoli attraverso i quali si perseguono essenzialmente due obiettivi:

- inasprire il quadro sanzionatorio per le condotte che danneggiano l'ambiente (attualmente punite prevalentemente a titolo di contravvenzione), inserendo nuovi delitti nel codice penale e nuove ipotesi di responsabilità derivante da reato per le persone giuridiche;
- novellare la disciplina della legittimazione ad agire per danno ambientale, consentendo l'azione oltre che allo Stato anche agli enti territoriali e prevedendo, in caso di inerzia, un potere sostitutivo per il PM.

In particolare, e rinviando per un commento più approfondito al *Dossier n. 34*, l'**articolo 1** della proposta di legge novella il **codice penale** introducendovi **nuovi delitti**. Si tratta:

- del delitto di **associazione ecomafiosa (art. 416-bis.1 c.p.)**, aumentando le pene già previste per l'associazione mafiosa quando la stessa sia finalizzata ad alcune condotte specifiche, riconducibili ai delitti contro l'ambiente;
- dell'introduzione nel codice del **Titolo VI-bis, Dei delitti contro l'ambiente**, composto da 15 nuovi articoli (da 452-bis a 452-sexiesdecies);
- del delitto di **inquinamento ambientale (art. 452-bis)**, che prevede la reclusione da uno a cinque anni e la multa da 5.000 a 150.000 euro per chiunque illegittimamente 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 sottosuolo, delle acque o dell'aria; 2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica;
- del delitto di **danno ambientale (art. 452-ter)**, che si realizza quando la compromissione o il deterioramento previsti dall'articolo precedente si verificano (reclusione da due a sette anni e multa da 20.000 a 250.000 euro). La fattispecie è aggravata (reclusione da 3 a 8 anni e multa da 50.000 a un milione di euro), se dall'illegittima immissione deriva una compromissione rilevante, un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone o una compromissione la cui eliminazione risulta di particolare complessità dal punto di vista tecnico o economico. Una ulteriore aggravante (reclusione da tre a venti anni e multa da 10.000 a un milione di euro) è prevista se dall'illecita immissione deriva una lesione personale grave o la morte di una persona. Nel computo delle circostanze, il giudice non dovrà tener conto di eventuali attenuanti concorrenti con le suesposte aggravanti;
- del delitto di **disastro ambientale (art. 452-quater)**, che punisce con la reclusione da 4 a 20 anni e con la multa da 250.000 euro a 2 milioni di euro chiunque illegittimamente immette nell'ambiente sostanze o energie cagionando o contribuendo a cagionare un disastro ambientale. Stessa pena se tale immissione offende la pubblica incolumità o cagiona un'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema;

[Codice penale, Dei delitti contro l'ambiente](#)

- del delitto di **alterazione del patrimonio naturale, della flora o della fauna selvatica o delle bellezze naturali protette** (art. 452-quinquies), che punisce (reclusione da uno a tre anni e multa da 2.000 a 20.000 euro) 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 per il 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. Se dal pericolo si passa all'evento – ovvero se si realizza il rilevante deterioramento della flora (n. 1) o si pregiudica la sopravvivenza di una specie animale protetta (n. 2) - le pene sono aumentate fino alla metà (terzo comma). Ulteriori aggravanti sono previste se «l'uccisione di fauna selvatica avviene con l'uso di sostanze venefiche o con altro mezzo insidioso» ovvero se si alterano o distruggono bellezze naturali protette;
- delle due **ulteriori aggravanti** previste dall'articolo 452-sexies, in forza del quale nei casi previsti dagli articoli 452-bis, 452-ter, 452-quater e 452-quinquies la pena è aumentata di un terzo se il pericolo o il danno: 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;
- del delitto di **traffico illecito di rifiuti** (art. 452-septies), che punisce con la reclusione da uno a 6 anni e con la multa da 20.000 a 250.000 euro chiunque illegittimamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, tratta, detiene, spedisce, abbandona o smaltisce «quantitativi di rifiuti» (primo comma). Fa fattispecie è aggravata quando la condotta ha per oggetto rifiuti pericolosi o radioattivi nonché se dal fatto deriva il pericolo concreto di una compromissione durevole o di un rilevante deterioramento della qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria, della flora o della fauna selvatica o un pericolo per la vita o l'incolumità delle persone;
- del delitto di **traffico o abbandono di sorgenti radioattive e di materiale nucleare** (art. 452-octies), che punisce con la reclusione da 3 a 12 anni e con la multa da 50.000 a 750.000 euro chiunque illegittimamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, abbandona o trasferisce sorgenti radioattive o materiale nucleare. La pena è aggravata se dal fatto deriva il pericolo di rilevante deterioramento dell'ambiente ovvero un pericolo per la vita o l'incolumità delle persone;
- del delitto di **frode in materia ambientale** (art. 452-novies), che punisce con la reclusione da 2 a 4 anni e con la multa da 10.000 a 75.000 euro chiunque, al fine di commettere taluno dei delitti previsti nel nuovo 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;
- del delitto di **impedimento al controllo** (art. 452-decies), che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il titolare o il gestore di un impianto che, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stati dei luoghi, impedisce o intralcia l'attività di controllo degli insediamenti o di parte di essi ai soggetti legittimati. La disposizione pare idonea ad essere applicata a fronte di qualsiasi ostacolo ai pubblici controlli (e dunque non esclusivamente nella tutela dell'ambiente).
- del delitto di **danneggiamento delle risorse economiche ambientali** (art. 498-bis), che punisce con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 20.000 a 250.000 euro chi danneggia le risorse ambientali così da pregiudicarne l'utilizzo da parte della collettività, degli enti pubblici o di imprese di rilevante interesse.

Tutti i delitti introdotti sono aggravati se i fatti sono commessi da un **pubblico ufficiale** o da un incaricato di pubblico servizio (art. 452-undecies); sono perseguibili a titolo di **colpa** i fatti di cui agli articoli 452-bis, 452-quinquies, 452-septies e 452-octies (art. 452-duodecies), con pene diminuite di un terzo ed è disciplinata l'applicazione di **pene accessorie** (art. 452-terdecies); è equiparata – ai fini dei delitti contro l'ambiente disciplinati dal codice penale – l'autorizzazione in materia ambientale acquisita illecitamente alla mancata autorizzazione (art. 452-quinquiesdecies).

La proposta disciplina inoltre una forma di **ravvedimento operoso** (art. 452-sexiesdecies), prevedendo una diminuzione di pena nei confronti di chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione dei fatti, nell'individuazione dei colpevoli e nel consentire la sottrazione di risorse rilevanti per la commissione di delitti ovvero di chi - prima del dibattimento - provvede alla messa in sicurezza e alla **bonifica**. Quest'ultima è oggetto dell'art. 452-quaterdecies, in base al quale, in caso di condanna per uno dei delitti contro l'ambiente previsti dal codice, il giudice deve ordinare la bonifica, il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato ovvero dell'ente del quale il condannato abbia la rappresentanza o del quale sia amministratore. L'adempimento degli obblighi di bonifica e ripristino è condizione necessaria per accedere all'eventuale concessione della sospensione condizionale della pena.

L' **articolo 2** della proposta novella il decreto legislativo n. 231 del 2001 in tema di **responsabilità delle persone giuridiche per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato**, al fine di introdurre il nuovo articolo 25-undecies.1 dedicato ai delitti ambientali disciplinati dal codice penale e il nuovo articolo 26-bis, volto ad attenuare la responsabilità per l'ente che collabori con le autorità.

La  
responsabilità  
degli enti per  
reati ambientali

L'**articolo 3** novella l'art. 12-sexies del DL n. 306 del 1992 per prevedere anche in caso di commissione di uno dei delitti contro l'ambiente introdotti nel codice penale la c.d. **confisca di valori ingiustificati**.

L' **articolo 4** del progetto di legge contiene una **delega al Governo** per l'adozione, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un decreto legislativo volto a individuare le fattispecie penali attualmente vigenti abrogate, anche parzialmente, dalle disposizioni di riforma, con particolare riferimento al Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) e alle disposizioni sull'inquinamento provocato dalle navi (d.lgs. n. 202 del 2007); coordinare con la riforma le disposizioni sulla responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. n. 231 del 2001); coordinare con la riforma la normativa oggi vigente apportandovi le modifiche strettamente necessarie «al solo fine di evitare duplicazioni, lacune e attenuazioni del regime sanzionatorio» (comma 4); aggiornare la normativa alla luce dei provvedimenti approvati in sede di Unione europea nelle more dell'emanazione del decreto legislativo.

La delega al  
Governo

L' **articolo 5** della proposta di legge disciplina la **legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambientale** con particolare riguardo agli enti territoriali e al ruolo delle associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della L. 349/1986, introducendo nel Codice dell'ambiente l'articolo 310-bis. La nuova disposizione:

L'azione per il  
risarcimento del  
danno  
ambientale

- riproduce il testo, ancora vigente, del comma 5 dell'art. 18 della L. 349/1986, che viene conseguentemente abrogato;
- reintroduce nell'ordinamento nazionale le disposizioni dettate dai commi 3 e 4 dell'art. 18 della L. 349/1986, che sono stati abrogati dall'articolo 318 del Codice dell'ambiente;
- prevede che l'azione di risarcimento del danno ambientale, in caso di inerzia dei soggetti legittimati (ovvero Stato ed enti territoriali), sia promossa dal pubblico ministero.

L'**articolo 6** novella il codice di procedura penale, e le relative norme di attuazione, coordinandone la disciplina con le modifiche introdotte in materia di reati ambientali mentre l'**articolo 7** dispone sull'entrata in vigore della riforma, prevista il giorno successivo alla pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale.

## Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è accompagnata dalla sola relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge interviene su disposizioni di rango primario e su materie coperte da riserva di legge. Si giustifica, pertanto, l'intervento con legge.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge riguarda la materia dei reati ambientali, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera l) (*giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*) della Costituzione.

## Rispetto degli altri principi costituzionali

In ordine alla formulazione degli articoli 452-bis, 452-quater, 452-septies e 452-octies, le disposizioni specificano che la condotta deve essere illecita «o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative». Si evidenzia l'esigenza di valutare tale specificazione alla luce del principio di legalità, offensività e tassatività dei reati (art. 25 Cost.).

In relazione alla formulazione dell'art. 452-ter c.p., che impedisce al giudice di valutare qualsiasi circostanza attenuante, ivi compresa la minore età dell'autore del reato, si consiglia di valutare la disposizione alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che richiede di adeguare il trattamento sanzionatorio alla personalità del reo (cfr. sentenza n. 38 del 1985; sentenza additiva n. 168 del 1994). L'intervento sul bilanciamento delle circostanze deve essere considerato anche alla luce del fatto che il delitto è perseguito anche a titolo di colpa.

## Compatibilità comunitaria

## Procedure di contenzioso

In materia di **responsabilità per danni ambientali e azioni di risarcimento** del danno ambientale, il 26 gennaio 2012 la Commissione europea ha inviato all'Italia un **parere motivato complementare** - ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) (procedura di infrazione n. 2007/4679) contestando, in particolare, la non corretta trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva n. [2004/35/CE](#) sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Precedentemente il 20 novembre 2009 la Commissione europea aveva trasmesso un parere motivato, contestando all'Italia varie non conformità del decreto legislativo 152/2006 alla direttiva 2004/35/CE. Le Autorità italiane avevano risposto con note dell'1 e del 2 dicembre 2009 e con nota del 2 febbraio 2010 notificando i provvedimenti legislativi intesi a risolvere alcuni dei problemi sollevati dalla Commissione.

Nel parere motivato complementare la Commissione ha affermato di ravvisare nel **decreto legislativo n. 152/2006**, con cui l'Italia ha recepito la direttiva, i seguenti **profili di non conformità** alla citata direttiva:

- **il decreto legislativo restringe la responsabilità ambientale ai casi di dolo e colpa**, laddove la direttiva prevede la limitazione del dolo e della colpa, e quindi dell'obbligo di ripristino, per i soli casi di danno alle specie e all'habitat naturale causato dall'esercizio di attività professionali non incluse nell'elenco allegato alla direttiva;
- **limitazioni**, non previste dalla direttiva, del campo di applicazione delle disposizioni **in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente**. In particolare, la normativa italiana prevede la non applicazione di tali disposizioni alle "situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale";
- **previsione della possibilità di sostituire le misure di riparazione con risarcimenti per equivalente pecuniario**, laddove la direttiva dispone una gerarchia di misure di riparazione, complementari e compensative, non prevedendo il ricorso al risarcimento pecuniario. Inoltre, le **modalità di calcolo dell'ammontare del risarcimento**, previste dal decreto legislativo, appaiono **svincolate dall'entità del danno ambientale arrecato**.

## Incidenza sull'ordinamento giuridico

La proposta di legge interviene sulla vigente legislazione con la tecnica della novellazione. In particolare, l'articolo 4 conferisce una delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni penali introdotte con la normativa sanzionatoria attualmente vigente.

## Formulazione del testo

In generale, per quanto riguarda il proposto quadro sanzionatorio, si evidenzia che in base all'art. 24 del codice penale la **pena della multa** consiste nel pagamento allo Stato di una somma non inferiore a 50 euro né superiore a 50.000 euro. L'art. 66 del codice aggiunge che – anche laddove concorrano più aggravanti, ovvero il giudice ritenga la misura massima della multa inefficace tenuto conto delle condizioni economiche del reo – la pena della multa non può mai superare i 30.987 euro; in presenza invece di un concorso di reati, la multa non può superare i 64.557 euro (art. 78 c.p.). L'articolato proposto prevede multe, sempre unite alla pena detentiva, che raggiungono i **due milioni di euro**: in merito pare opportuno valutare l'esigenza di un coordinamento con la prima parte del codice penale, anche ai fini della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva.

In relazione al combinato degli articoli 4 (delega al Governo per il coordinamento della normativa penale, da esercitare entro 18 mesi) e 7 (immediata entrata in vigore di tutte le disposizioni di legge), si osserva che l'entrata in vigore delle nuove disposizioni penali prima della ricognizione e del coordinamento delle fattispecie penali vigenti determina in relazione a molteplici condotte un concorso di norme penali. La parallela vigenza di condotte punite a titolo di contravvenzione (contenute nel codice dell'ambiente) con i delitti introdotti nel codice penale potrebbe risolversi a scapito delle fattispecie più gravi, in ossequio al principio del *favor rei* e produrre una inefficacia delle nuove disposizioni.