



Roma, 14 maggio 2014

Ai Senatori delle Commissioni riunite Ambiente e Giustizia
Senato della Repubblica

Osservazioni su
**ATTO SENATO N. 1345, RECANTE 'DISPOSIZIONI IN MATERIA DI
DELITTI CONTRO L'AMBIENTE'**

Gentili Senatori delle Commissioni Ambiente e Giustizia,

l'inserimento dei delitti contro l'ambiente nel Codice Penale è una riforma di civiltà indispensabile per il nostro Paese per poter combattere con strumenti efficaci la criminalità ambientale. E' dal 1994, anno di presentazione del primo Rapporto Ecomafia, che Legambiente evidenzia tale necessità. L'approvazione del disegno di legge "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", già approvato dalla Camera il 26 febbraio scorso, è un passo necessario e urgente per colpire con pene adeguate chi specula e guadagna impunemente ancora oggi danneggiando l'ambiente, facendo concorrenza sleale alle imprese che rispettano la legge, e mettendo a rischio la sicurezza, la salute dei cittadini e l'economia sana. Tra processi finiti male, reati prescritti e inchieste mai avviate, dal nord al sud dell'Italia, i territori colpiti da grave inquinamento ambientale rimasti senza colpevoli sono troppi: da Marghera a Pitelli, da Quirra alla Valle del Sacco fino alla Terra dei fuochi, solo per citare gli esempi più noti.

Il testo di legge che state discutendo - come abbiamo avuto modo di sottolineare nelle settimane scorse - presenta alcune lacune ed è sicuramente perfezionabile. Sottoponiamo a tal proposito alla vostra attenzione alcune nostre proposte di modifica migliorative del testo approvato dalla Camera dei deputati (evitando ad esempio di restringere il campo di applicazione dei nuovi delitti solo alle violazioni alla normativa a tutela dell'ambiente; garantendo ancora la possibilità di contestare il disastro cosiddetto innominato; riformulando la definizione di disastro ambientale).

Crediamo che in questo momento sia fondamentale approvare al più presto il disegno di legge, evitando allungamenti dei tempi e un ennesimo fallimento, come già avvenuto nelle precedenti legislature, che si trasformerebbe in un imperdonabile regalo alle ecomafie. Se il Senato lo approvasse celermente si darebbe una risposta tangibile alle angosce di tanti cittadini e alle preoccupazioni di molte aziende virtuose, si darebbe un segnale di speranza e un indirizzo di cambiamento culturale al Paese e si introdurrebbe un efficace deterrente per chi lucra inquinando l'ambiente. La preghiera che vi rivolgiamo è di fare presto e di non stravolgerlo, mettendo a rischio un'ulteriore e celere approvazione della Camera. Non possiamo rimanere ancora con un Codice Penale per cui l'inquinamento ambientale è "getto pericoloso di cose" e il disastro ambientale è "altro". Siamo certi che saprete dare seguito all'interesse generale del Paese. L'Italia non può più aspettare.

Vi auguriamo un proficuo lavoro e porgiamo cordiali saluti.

Il presidente nazionale Legambiente



LEGAMBIENTE

EMENDAMENTO 1

Si propone una nuova formulazione dell'articolo 452-bis. L'emendamento propone di sostituire le parole "in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale" con l'avverbio "abusivamente"

In questo modo resta salvaguardata l'esigenza di non incriminare comportamenti legittimi, connotati cioè dall'osservanza delle norme che regolano attività produttive potenzialmente inquinanti (rientranti dunque in aree di 'rischio consentito' dall'ordinamento, sulla base del bilanciamento tra l'impatto sull'ambiente e la meritevolezza delle attività produttive esercitate), evitando nel contempo pericolosi e ingiustificati **vuoti di tutela**.

La formula approvata dalla Camera presenta il rischio di marginalizzare condotte contrastanti con disposizioni legislative, regolamentari o amministrative previste in contesti di disciplina non espressamente deputati alla tutela dell'ambiente. Si pensi all'equilibrio urbanistico o al paesaggio che la giurisprudenza tende a considerare beni giuridici autonomi rispetto all'ambiente.

Rimarrebbe fuori dalla portata della nuova fattispecie il danno ambientale dolosamente procurato attraverso, per esempio, uno scavo o un disboscamento abusivi (alla stregua delle leggi o degli strumenti di tutela urbanistica o paesistica); o anche quello determinato dalla dispersione sul suolo o in atmosfera di fibre di sostanze pericolose che, per esempio, sia sanzionata in contesti relativi alla sicurezza degli ambienti di lavoro.

La delimitazione 'formale' della condotta rilevante impedirebbe pure l'incriminazione dei danni all'ambiente prodotti da emissioni di sostanze che, pur non essendo ancora autonomamente sanzionate dal legislatore, siano però già qualificate come pericolose in sé (o in relazione a determinati valori soglia) dagli studi scientifici o da discipline adottate da associazioni di categoria (per es. igienisti industriali).

La sostituzione dell'avverbio 'abusivamente' alla formula adottata nel testo approvato dalla Camera dei deputati presenterebbe inoltre il vantaggio di focalizzare **l'aspetto sostanziale della violazione** che deve connotare la condotta, evitando la marginalizzazione di comportamenti che, dietro l'apparenza formale del rispetto delle discipline di settore, nascondano il sostanziale stravolgimento di autorizzazioni e prescrizioni di fonte legale e amministrativa.

A riprova di quanto detto, basti considerare la giurisprudenza di legittimità che si è espressa sulla formula analoga impiegata dal legislatore nella descrizione del delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

La modifica proposta tende dunque a evitare irragionevoli lacune nella tutela di un bene che la Costituzione e le fonti sovranazionali indicano come oggetto di diritto fondamentale; senza compromettere la funzione garantistica assegnata al requisito del danno (effettivo nell'ipotesi di delitto consumato; ovvero concretamente probabile, in quella del delitto tentato incriminato mediante la combinazione degli artt. 56 e 452-bis c.p.) e al necessario accertamento del nesso causale.



LEGAMBIENTE

Si riporta di seguito la versione riformulata dell'art. 452-bis

Art. 452-bis. - (Inquinamento ambientale). – È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento rilevante: 1) dello stato del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria; 2) dell'ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna selvatica. Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.

EMENDAMENTO 2

Si propone una riformulazione dell'articolo 452-ter. Valgono le medesime considerazioni svolte per il delitto precedente, con la precisazione che il testo attualmente all'esame del Senato (evidentemente emendato rispetto a quello originariamente proposto all'esame della Camera), annovera già l'avverbio "abusivamente" quale clausola di chiusura della descrizione della condotta: "chiunque, in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale, o comunque abusivamente, cagiona un disastro ambientale...".

La persistenza della prima parte della formula (quella che esige la violazione di norme già altrimenti sanzionate) presenta il rischio di suggerire interpretazioni restrittive della condotta, irragionevoli alla stregua degli esempi che si sono sopra riportati. Si potrebbero ritenere, per esempio, estranei alla portata del nuovo delitto disastri che siano derivati dall'elusione di previsioni non specificamente poste a tutela dell'ambiente.

Non a caso, nei suoi primi commenti, la dottrina (C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, in www.penalecontemporaneo.it) ha suggerito la sostituzione (e non l'aggiunta) dell'avverbio *abusivamente* alla formula che lo precede; e ha evidenziato il pericolo di realizzare - non soltanto un illogico vuoto di tutela in relazione ai comportamenti futuri - ma anche l'abolitio parziale (e forse involontaria) della fattispecie di **disastro cd. innominato** (art. 434 c.p.) che attualmente [con l'avallo della giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. n. 327/2008) e della corte di cassazione] viene impiegata per colpire le più gravi lesioni arrecate all'ambiente.

Si è evidenziato il caso dei disastri derivati dalla dispersione delle fibre di amianto che sono stati finora *processati*, facendo appello all'art. 21 del D.P.R. n. 303/1956 che, essendo mirato però alla tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, rischierebbe, con la nuova formula, di non "essere più previsto dalla legge come reato", non trattandosi della violazione di una disciplina "posta a tutela dell'ambiente".

Per quanto 'aggirabile' in sede applicativa attraverso un'interpretazione più aperta della clausola di chiusura ("o comunque abusivamente"), un tale rischio sussiste e, stante la particolare gravità dell'evento che qui si vuole sanzionare (alterazione irreversibile o



LEGAMBIENTE

eccezionalmente onerosa dell'ecosistema; compromissione estesa e grave della pubblica incolumità) risulterebbe ancora più irragionevole il vuoto di tutela.

Si propone anche una formulazione diversa della definizione di **disastro ambientale**.

Si riporta di seguito la versione riformulata dell'art. 452-ter

Art. 452-ter. - (Disastro ambientale). – Fatta salva l'applicazione dell'art.434 c.p., chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.

Costituisce disastro ambientale l'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema o l'alterazione la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, ovvero l'offesa o la messa in pericolo della pubblica incolumità in ragione della rilevanza oggettiva del fatto per l'estensione della compromissione ovvero per il numero indeterminato delle persone offese o esposte a pericolo. Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.

EMENDAMENTO 3

Si ritiene opportuno modificare l'articolo 452-quater introducendo una maggiore differenziazione delle pena tra delitti colposi e dolosi, più facilmente gestibile in sede giudiziaria.

Si riporta di seguito la versione riformulata dell'art. 452-quater

Art. 452-quater. - (Delitti colposi contro l'ambiente). - Se taluno dei fatti di cui agli articoli 452-bis e 452-ter è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo a due terzi.

EMENDAMENTO 4

Si propone una modifica all'articolo 318-bis per rendere più chiaro il riferimento alle violazioni amministrative

Art. 318-bis. - (Ambito di applicazione). – 1. Le disposizioni della presente parte si applicano alle violazioni amministrative e penali di natura contravvenzionale in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

EMENDAMENTO 5

L'emendamento intende risolvere la contraddizione sistematica determinata dalla coesistenza tra la causa di non punibilità prevista dal cd. codice dell'ambiente e il nuovo art. 452-octies che prevede come mera circostanza attenuante (diminuzione di pena



LEGAMBIENTE

dalla metà a due terzi) l'ipotesi in cui l'inquinatore provveda, tra l'altro "alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi". Avremmo dunque una norma che, in relazione alla condotta riparatoria, prevede la non punibilità e un'altra che, per la stessa condotta, prevede una mera riduzione di pena.

L'emendamento proposto riconduce a razionalità il sistema, chiarendo che l'esenzione da pena prevista dal codice dell'ambiente riguarda i soli reati contravvenzionali; mentre per i delitti (fattispecie più gravi, viste le connotazioni del danno e del disastro richieste dalle rispettive norme incriminatrici) il comportamento riparativo dà luogo alla circostanza attenuante di cui all'art. 452-octies.

Testo vigente dell'Art. 257, comma quarto, d. lgs. n. 152 del 2006

L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli artt. 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui alla comma 1".

Proposta di emendamento

L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli artt. 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per i reati contravvenzionali ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui alla comma 1".

EMENDAMENTO 6

Si propone di aggiungere una disposizione per esentare le Onlus al pagamento del contributo unificato.

L'attività svolta in sede giudiziaria dalle associazioni ambientaliste ha una particolare valenza sociale poiché svolta sempre a tutela di interessi diffusi della collettività. Il nostro ordinamento oggi prevede che per tutti gli atti processuali le Onlus paghino il contributo unificato, limitando in modo significativo la tutela degli interessi collettivi dei cittadini. C'è inoltre da tener conto che l'accesso ai documenti amministrativi (Legge n. 241/1990) e, più in generale, all'informazione ambientale (D.Lgs. n.195/2005), rappresenta uno strumento fondamentale per l'attività legale delle associazioni. L'accesso ha, probabilmente più di ogni altro istituto, contribuito in modo radicale al mutamento dei rapporti tra cittadini e P.A., realizzando in concreto i principi di trasparenza e pubblicità dell'agire amministrativo. Attraverso l'accesso, un'associazione riesce a "dialogare" con l'Amministrazione, potendo così conoscere le ragioni e le modalità del suo operare e, di conseguenza, ove in disaccordo, decidere di impugnare i provvedimenti.

Tuttavia, l'Amministrazione oggi continua ad avere un atteggiamento di scarsa apertura alle richieste di accesso avanzate da un soggetto portatore di interessi diffusi. A ciò vanno aggiunti gli ostacoli all'accesso come disegnato dalla Legge 241/1990 per la quale occorre far valere un interesse personale, concreto, diretto ed attuale ad accedere al documento amministrativo in quanto non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni (artt. 22 lett. b) e 24, comma 3). Si coglie l'occasione per far presente che nel nostro ordinamento rimangono da risolvere non pochi problemi di armonizzazione tra la



LEGAMBIENTE

disciplina della legge n. 241/1990 e quella del D.Lgs. n. 195/2005 con la quale è stata recepita la Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che ha costituito un notevole passo in avanti verso la strada della semplificazione dell'accesso. Occorre che venga meglio delineata la portata del concetto di ambiente dal quale, sempre più spesso, la nostra Amministrazione sottrae le materie del governo del territorio e dell'edilizia, così da costringere a chiedere l'accesso attraverso la più restrittiva legge del 1990. Altro problema, che riguarda sia l'accesso sulla base della Legge n. 241 sia ai sensi del D.Lgs. n. 195, è rappresentato dal rapporto tra diritto di accesso e riservatezza. In tale ambito sono non pochi i rigetti delle istanze di accesso presentate dalle associazioni fondate su spesso ingiustificate e infondate ragioni di privacy di terzi.

Art. 318-novies (Esenzione dal pagamento del contributo unificato)- 1. All'articolo 10 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, dopo il comma 3 è inserito il seguente: «3-bis. Il contributo unificato non è dovuto per i ricorsi previsti dall'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, avverso il diniego di accesso alle informazioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, di attuazione della direttiva 2003/4/ CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale».

EMENDAMENTO 7

Si propone di aggiungere una disposizione che riconosca una concreta e diretta legittimazione attiva agli enti territoriali e alle associazioni riconosciute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che consenta una partecipazione attiva di tali enti alle vicende, anche non processuali, finalizzate alla tutela dell'ambiente inteso in senso ampio

Art. 318-decies (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. – 1. Fatto salvo quanto previsto dalla legislazione vigente, l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche di carattere diffuso e se esercitata in sede penale, è promossa: dallo Stato nonché dagli enti territoriali nella cui circoscrizione si trovano i beni oggetto del fatto lesivo; dalle associazioni di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni; dalle associazioni locali territorialmente interessate, purché formalmente costituite e munite di codice fiscale. 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».