

I primi vent'anni della Rivista ... e le ultime leggi sull'ambiente

Franco Giampietro

Introduzione ai temi del Convegno

Mi è gradito l'incarico di introdurre l'odierno Convegno su: «Reati ambientali e responsabilità d'impresa. Sottoprodotti ed end of waste» (1), per sottolineare che la Rivista *Ambiente & Sviluppo* di Ipsoa ha partecipato all'organizzazione dell'iniziativa, celebrando oggi l'anniversario del ventesimo anno della sua fondazione. Il suo primo numero è uscito infatti nel gennaio 1993... (2).

Non è il mio un saluto di maniera, poiché nei quattro lustri, già maturati, è cresciuta la famiglia dei collaboratori e dei lettori, anche se la Rivista è nata come «Consulenza. Ambiente» (3). Oggi, non sono pochi, tra i presenti al Convegno, compresi alcuni relatori, quelli che continuano ad alimentarne il suo ruolo di **interlocutrice** privilegiata nel ricco dibattito tra legislazione, dottrina e giurisprudenza ambientale. Dibattito in Italia, sempre più esteso, almeno quanto alla presenza degli addetti ai lavori nei mezzi di comunicazione e certamente sviluppatosi nelle sedi istituzionali e culturali, ma con risultati, che non sembrano lusinghieri, se volgiamo lo sguardo indietro (a voler partire dai primi anni '90) (4) e se li confrontiamo con gli ultimi (e plurimi) interventi legislativi del nuovo Governo (novembre 2011 - aprile 2012).

Anzi, è proprio la Rivista *Ambiente & Sviluppo* ad offrirci l'occasione per tirare un sintetico bilancio della ben nota **ipertrofia legislativa**, sviluppatasi negli ultimi venti anni, utilizzando, come aree di **scavo**, i tre temi dell'odierno Convegno. Vale a dire:

- 1) la semplificazione legislativa, considerata sotto il profilo dell'autorizzazione unica ambientale dell'attività d'impresa;
 - 2) la definizione di rifiuto - sottoprodotto - *end of waste*;
 - 3) i reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi.
- Si tratta, infatti, di temi, che riemergono prepotentemente, (o se si preferisce), ancora una volta, nella recente legislazione **pulviscolare** (5), ponendoci il seguente quesito: siamo sulla buona strada? C'è da dubitarne...

Alla ricerca della semplificazione: l'autorizzazione unica

In tema di semplificazione e di razionalizzazione della legislazione ambientale, ci limitiamo a segnalare due ri-

chiami che ci sembrano pertinenti, anche se risalenti... all'anno 1994, allorquando nella *Rivista* è dato leggere l'eco di una rilevante discussione sull'utilità di una «Legge generale per l'ambiente» (ed, ivi, la previsione di un'autorizzazione unica ambientale, introdotta da un'unica domanda (6)) e poco prima, sull'efficacia di una delega al Governo, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 537/1993, ove i criteri direttivi indicavano, tra l'altro, la

«razionalizzazione della distribuzione delle competenze... unificando in particolare le funzioni in materia di ambiente e territorio»; (art. 2) l'unificazione, a livello regionale e provinciale, dei procedimenti autorizzatori in materia di inquinamento», lo snellimento degli adempimenti amministrativi in materia ambientale per le piccole imprese...».

In merito a quest'ultima iniziativa, **approvata dopo un lungo e tormentato iter, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica»**, Francesco Fonderico osservava:

«... chi vive a diuturno contatto con le questioni di diritto dell'ambiente potrebbe credere di trovarsi nel

Note:

(1) Convegno tenutosi a Roma, il 5 marzo 2012, per iniziativa dello Studio Legale Prof. Avv. Franco Giampietro e dello Studio di Ingegneria Vittorio Giampietro. La presente introduzione è stata aggiornata al 10 aprile 2012.

(2) A cura e a firma di Franco Giampietro, Pasquale Giampietro e Alberto Muratori. Editrice Ipsoa Scuola d'Impresa.

(3) Poi, divenuta *Ambiente. Consulenza e pratica per l'impresa*, e, a partire dal n. 9 del 2005: *Ambiente Et Sviluppo*.

(4) Allorquando nei vari Paesi europei (Gran Bretagna, Francia, Olanda, Germania, Grecia) si avviavano iniziative di codificazione delle molteplici e frammentarie normative, accumulatisi a partire dalla metà degli anni '60 (da noi, a partire dalla legge n. 615/1966 sull'inquinamento atmosferico...).

(5) Di cui si darà sintetico rendiconto nel prosieguo.

(6) Prevista nel Capo IV (art. 54 ss.) della proposta di legge n. 1357, Atto Camera, di iniziativa dell'On. Valdo Spini ed altri, predisposta da una Commissione di esperti, allorquando l'On. Spini esercitava funzioni di Ministro pro tempore dell'ambiente (v. Relazione di accompagnamento, p.1). In tema si veda:

- B. Caravita, *La bozza di disegno di legge generale in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1994, 4/5, 525 ss.;
- S. Amoroso, *Indirizzi per un «Testo Unico» delle leggi ambientali, sintesi per la stampa*, *ibidem*, 552 ss.;
- F. Giampietro, *Linea diretta con il Ministero dell'ambiente: una legge generale per l'ambiente*, in *Ambiente, Consul. e pratica per l'impresa*, 1994, 8, 87 ss., *ibidem*, il testo in Sezione «Documenti».

paese dei balocchi, o, più modernamente, in una specie di grande supermarket; riorganizzazione, razionalizzazione, coordinamento, semplificazione... Come si suol dire, troppo bello per essere vero...» (7).

Quanto alla Bozza di legge generale sulla protezione dell'ambiente, citata, essa, nell'intento di dare attuazione ai principi costituzionali e del Trattato della Ce, regolava istituti di valenza orizzontale (es. accesso alle informazioni ambientali, diritti di partecipazione e difesa, i diritti delle associazioni ambientaliste, obblighi delle imprese a seconda della loro classificazione...) nonché, tra gli strumenti amministrativi, un unico procedimento autorizzatorio ambientale, tramite conferenza di servizi (8), con autocertificazione per l'avvio dell'attività (9), e la delimitazione di un **contenuto prescrittivo massimo dell'autorizzazione** (10).

Se ora proviamo a sintetizzare il vigente approccio della normativa in tema di autorizzazione unica ambientale (11), ci imbattiamo in una serie di disposizioni legislative **settoriali**, che, grosso modo, possono ricondursi - nell'ambito di un procedimento-provvedimento unico - **sia** alle fattispecie tipizzate dagli impatti negativi e significativi, sottoposti a VIA e AIA - **sia** alle fattispecie concernenti attività ed impianti ritenuti strategici (12) **sia** agli impianti, considerati meritevoli di incentivazione perché utilizzano fonti energetiche rinnovabili (13). Con una ulteriore eccezione, rappresentata dall'autorizzazione unica, già prevista nel D.Lgs. n. 22/1997 (art. 27) e riproposta dall'art. 208 TUA, riguardante i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti - e, quindi, anch'essa attinente ad una **peculiare categoria** di imprese - ove il provvedimento di assenso (fatta salva l'applicazione dell'AIA, ai sensi del comma 2) include e

«sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali provinciali e comunali», oltre a consentire «la realizzazione e la gestione dell'impianto».

Orbene, gli atti sostituiti dal richiamato provvedimento unico comprendono le disposizioni

«vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica» (arg. ex art. 208, comma 1, prima parte, cit.) (14).

Note:

(7) Si veda:

- F. Fonderico, *Riforma amministrativa e ambiente: quo usque tandem?*, in questa *Rivista*, 1994, 10, 5 ss.

Lo stesso Autore è tornato, con più estesi approfondimenti e richiami di diritto comparato sul tema della codificazione, nel più recente scritto: *La maglia ed i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto dell'ambiente*, in *Il Giornale di dir. amm.*vo, 2005, 6, 58 ss., esaminando criticamente la legge delega n. 308/2004 e prognosticandone un esito... infausto.

(8) Ove venivano presi in considerazione gli interessi pubblici relativi «alla tutela dell'ambiente e del paesaggio» (v. art. 54, comma 1), innanzi ad un'unica autorità competente (art. 55) e prevedendosi, comunque, «Procedimenti

autorizzatori semplificati» (art. 57) in ragione «della minore incidenza ambientale degli impianti, delle opere o delle attività da consentire» e fissato un termine per il rilascio dell'autorizzazione, prevedendosi, nel caso di inosservanza del medesimo che «l'amministrazione è responsabile dei danni causati al richiedente» (art. 58)

(9) In tal senso: l'art. 59, comma 1.

(10) Ai sensi dell'art. 62, comma 1, che così esordiva: (comma 1):

«L'autorizzazione non può contenere prescrizioni ulteriori rispetto a quelle concernenti...» (seguiva un elenco sub lett. a) - l)).

Sull'attualità del tema, in specie, sotto il profilo penalistico, ove si consideri, per un verso, il reato di pericolo astratto o presunto di violazioni delle prescrizioni autorizzatorie (v., per es., l'art. 256, comma 4, TUA sulla gestione dei rifiuti) e, per altro verso, la necessità di delimitazione dell'ambito della discrezionalità della PA, nel definire le prescrizioni autorizzatorie, da ritenere rilevanti, ai fini del precepto penale e della sua tassatività, costituzionalmente garantita, si consulti:

- Cass. pen., Sez. III, n. 6256/2011, in questa *Rivista*, 2011, 11, con nota critica di C. Melzi D'Eril, *Reato di inosservanza delle prescrizioni: la Cassazione insiste nel suo esasperato formalismo*, in una fattispecie di trasporto di rifiuti con fotocopia e non con copia autentica dell'iscrizione all'Albo dei trasportatori, come prescritto nell'autorizzazione.

(11) Sull'argomento è tornato, con accurata sintesi, in occasione del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5:

- A. Muratori, *Decreto «Semplificazioni»: in arrivo l'Autorizzazione ambientale unica*, in questa *Rivista*, 2012, 3, 205 ss., ove l'Autore riconduce l'AIA nella «famiglia» (attualmente non molto estesa) delle «autorizzazioni uniche...», *ibidem*, 205. Sull'AIA, si rinvia alla puntuale rassegna delle normative autorizzatorie in materia di aria, acque e rifiuti nonché alla nuova procedura autorizzatoria nel volume di:

- A. Scarella, *L'autorizzazione integrata ambientale*, Milano, 2005, Collana *Teoria e Pratica del diritto*, 1-233, ed ivi il commento al sistema sanzionatorio (p. 157 ss.). Per una paziente e meritoria analisi dei dati legislativi, si veda:

- A. Muratori, op. ult. cit., 206, ed ivi i richiami alla «autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese», ai sensi del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 (art. 23), ove si rinvia ad un regolamento governativo (ex art. 17, comma 2, legge n. 400/1988) la definizione delle leggi abrogate, nonché alla c.d. legge comunitaria 2011, all'esame del Senato, che darà attuazione alla nuova Direttiva n. 2010/75/UE sulle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento), che pone agli Stati membri il termine di scadenza del 7 novembre 2012...

(12) In merito ai quali, si veda, peraltro, per il nuovo elenco introdotto ad integrazione di quelli, di cui all'art. 1, comma 7, lett. i) della legge n. 239/2004 (si tratta di depositi di oli minerali, di carburante di GPL ecc.) la nuova disciplina autorizzatoria, il suo coordinamento con la VIA, il termine massimo per il rilascio del provvedimento, regolati dall'art. 57, commi 3 e 4 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, citato, (e, nello stesso art. 57, comma 9, si consideri la prevista autorizzazione per attività di reindustrializzazione dei SIN «senza necessità di procedere contestualmente alla bonifica», ai sensi dell'art. 242 TUA).

(13) Ci riferiamo alla disciplina speciale dell'autorizzazione unica, prevista dall'art. 12, D.Lgs. n. 387/2003, in materia di fonti energetiche rinnovabili, rilasciata a seguito di «procedimento unico» (v. comma 4).

(14) Quanto all'autorizzazione integrata ambientale, l'art. 29 *quater*, comma 11, del TUA (aggiornato con D.Lgs. n. 128/2010), si limita ad affermare che l'AIA sostituisce, ad ogni effetto, le sole «autorizzazioni riportate nell'elenco dell'Allegato IX, secondo modalità ed effetti previsti dalle relative norme di settore...». Così riducendo l'originario (e più generale) campo di applicazione del provvedimento, quale era definito dall'art. 5, comma 14, del D.Lgs. n. 59/2005, ove l'AIA sostituiva ad ogni effetto «ogni altra autorizzazione, visto, nulla osta o parere in materia ambientale previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione...» aggiungendosi che, in ogni caso, sostituiva le autorizzazioni di cui all'elenco riportato nell'Allegato II... Ma si veda ora l'art. 6, comma 14, del T.U.A., ove per gli impianti di cui all'Allegato VIII del medesimo D.Lgs. e per le loro modifiche sostanziali, l'AIA è rilasciata nel rispetto di quanto previsto dall'art. 208, c. 6 e 7 dello stesso decreto...

(segue)

Come si innesta la più recente legislazione in questo mosaico legislativo, che appare impostato su contesti normativi differenziati per settori specifici, stratificatisi negli anni?

L'art. 23 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge n. 35/2012, in vigore dal 7 aprile 2012 (la c.d. legge semplificazione 2012) prevede, all'art. 23, un'**autorizzazione unica ambientale** per le **piccole e medie imprese** e, a tale scopo, demanda al Governo l'adozione di un regolamento (*ex art. 17, comma 2, legge n. 400/1988*), destinato a disciplinarla ed a **semplificare gli adempimenti amministrativi**.

L'autorizzazione *de qua* è rilasciata **da un unico ente**, e sostituisce **ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione**, previsti dalla legislazione vigente in materia ambientale (15). Regolamento da adottare entro 6 mesi a partire dal 10 febbraio 2012, e che identificherà le norme contestualmente abrogate (16).

Quanto alla **semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale**, gravanti sulle **piccole e medie imprese**, merita un cenno il Regolamento, approvato con D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227 (in G.U. 3 febbraio 2012, n. 28), in vigore dal 18 febbraio 2012, il quale, nel dare attuazione alla delega conferita al Governo (ai sensi dell'art. 49, comma 4 *quater*, D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 125/2010), al fine promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività dell'impresa richiamato il decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 (sulla definizione delle PMI) (17), detta specifiche disposizioni in materia di:

- a) criteri di assimilazione degli scarichi di acque reflue industriali alle acque reflue domestiche (art. 2, con allegata Tabella 1, e Tabella 2 dell'Al. A);
- b) semplificazione della documentazione di impatto acustico per le attività **a bassa rumorosità**, salve le eccezioni ivi previste (art. 4); epperò, in deroga alla legge n. 447/1995;
- c) Statuisce, infine, che, per le indicate categorie d'imprese,
 - «le istanze di autorizzazione, le dichiarazioni e le altre attestazioni richieste in materia ambientale» siano presentate «esclusivamente per via telematica allo Sportello Unico per le attività produttive, competente per territorio». In proposito, il comma 2 dell'art. 5 del D.P.R. n. 227, rinvia ad un decreto interministeriale la predisposizione di un «modello semplificato ed unificato per la richiesta di autorizzazione».

Resta ferma, nella Parte V, del TUA la c.d. autorizzazione di stabilimento, che ha sostituito, in termini a dir poco equivoci, la previgente autorizzazione per i singoli impianti **che producono emissioni**, sollevando rilevanti e non risolti quesiti interpretativi (18). Di tal ché l'intento del

terzo correttivo di introdurre un modulo semplificato risulta vano anche per le difficoltà di individuazione del regime transitorio relativo agli impianti preesistenti (v. art. 268, comma 1, lett. i) e i-bis) TUA e per la perdurante attesa del decreto ministeriale, che dovrà definire, ai sensi dell'art. 269, comma 8, ultimo periodo, del medesimo TUA, quali saranno i criteri per la qualificazione delle **modifiche sostanziali**, in presenza delle quali deve essere presentata la domanda di autorizzazione, in luogo di una semplice comunicazione, prevista per modifiche di minore rilevanza (19).

Né miglior successo poteva sortire la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), nella parte in cui prevede, all'art. 14, «la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese ed i cittadini», estendendo **in via sperimentale**, fino al 31 dicembre 2013 sull'intero territorio nazionale, la disciplina semplificatrice delle **zone a burocrazia zero**, introdotta dall'art. 43 del D.L. n. 78/

Note:

(continua nota 14)

Per questi ed ulteriori approfondimenti si rinvia a:

- A. Muratori, *Autorizzazione integrata ambientale: a presto un ulteriore restyling*, in questa *Rivista*, 2012, 4, 305 ss., il quale sottolinea l'estensione dell'efficacia dell'AIA ben oltre la materia ambiente (ivi compreso il provvedimento abilitativo edilizio), in forza dell'ultimo richiamo... pur restando fermo il disposto dell'art. 29 *quater* del medesimo TUA... sopra menzionato. La molteplicità dei ritocchi «parziali» aumenta la confusione del legislatore?

(15) Se, perciò, è delimitata alla materia ambientale potrebbe non ricomprendere tutti gli altri «adempimenti amministrativi», riconducibili ad altre leggi (urbanistica, paesaggio, salute e sicurezza sul lavoro, igiene pubblica...)

(16) Il decreto legge n. 5/2012 è stato convertito, con modifiche, dalla legge n. 35/2012, in G.U. n. 82 del 6/4/2012, s.o. n. 69. Nel Sole24Ore del 2 aprile 2012 (p. 15) si esemplificano gli adempimenti preliminari all'apertura di una carrozzeria o di un ristorante, segnalando che le semplificazioni sinora concesse esigono 64 adempimenti per la prima e 56 per il secondo. Su 183 Paesi l'Italia risulterebbe all'87esima posizione nella classifica, stilata dalla Banca Mondiale nel Rapporto *Doing business*. Sulle previste semplificazioni dei controlli alle imprese, comprese le aziende agricole, si veda, altresì, i regolamenti previsti dall'art. 14, comma 4, del D.L. in argomento, ed ivi i principi e criteri direttivi.

(17) Pubblicato in G.U. n. 238 del 12 ottobre 2005, adegua alla disciplina comunitaria i criteri di individuazione delle piccole e medie imprese (v., in specie, l'art. 2).

(18) Si veda, in tema:

- A. Muratori, *La riforma della disciplina delle emissioni in atmosfera nel terzo correttivo al D.Lgs. n. 152/2006*, in questa *Rivista*, 2010, 11, ed ivi «Inserito» su *Il terzo decreto correttivo (128/2010) al TUA. Sintesi e prospettive*, Parte I, XXV-XL. (La Parte II del medesimo Inserito è stata pubblicata sul n. 12/2010).

(19) In tema, si veda ancora:

- A. Muratori, *Decreto «Semplificazioni»...*, cit., il quale si chiede se, a prescindere dall'utilità indiscutibile di un'autorizzazione unica, il legislatore possa conservare il testo dell'art. 269, cit., lasciando «invariato il precedente impianto normativo, semplicemente sostituendo alla parola impianto, il termine stabilimento nell'articolato», (ibidem, 208).

2010, convertita con modifiche, dalla legge n. 122/2010 (20).

Quivi, infatti, tale disciplina regolava termini e modalità dei procedimenti amministrativi «di qualsiasi natura avviati su istanza di parte,

«fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica», attribuendone la competenza «ad un Commissario di Governo...» (21).

Il citato art. 14, innovando le previsioni sulla competenza dell'ufficio locale del Governo e sulla conferenza di servizi, chiarisce che restano esclusi, dal suo campo di applicazione, i procedimenti amministrativi **concernenti la tutela statale dell'ambiente**, oltre a quelli riguardanti **la tutela della salute e della sicurezza pubblica**, nonché **le nuove iniziative avviate su aree soggette a vincolo** (22).

In questo laborioso e ondulatorio itinerario legislativo, nel quale è difficile, a tutt'oggi, diagnosticare quali saranno gli esiti dei troppi percorsi intrapresi (...), va menzionata da ultimo, la modifica all'art. 29 *quater*, comma 11, del TUA, che il disegno di legge Atto Senato n. 3129/2011, «legge comunitaria 2012», si propone di introdurre (23) nella disposizione concernente la valenza **sostitutiva** di altre autorizzazioni ambientali da parte dell'AIA. L'elenco di quelle sostituite, di cui all'Allegato IX, diviene puramente esemplificativo, dato che l'AIA dovrebbe sostituire, ad ogni effetto:

«ogni altra autorizzazione, visto, nulla osta, o parere di settore in materia ambientale previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione», e, «in ogni caso» quelle enunciate all'Allegato IX, citato (24).

In definitiva, il disegno di legge-quadro dell'On. Spini affrontava nel 1994, sotto un profilo generale, il procedimento di autorizzazione, in materia di ambiente e paesaggio, applicabile a tutte le categorie di imprese (salva la disciplina speciale della VIA), attraverso un'apposita conferenza di servizi, fissando un termine per l'adozione del provvedimento e annunciando una disciplina semplificata per le piccole imprese. Soltanto dopo aver definito un tessuto legislativo generale, epperò, comune, sarebbe stato più agevole inserire, nel medesimo ordinamento, discipline speciali, aventi obiettive peculiarità.

Caduta quell'iniziativa ed inseguendo l'emergenza quotidiana, la legislazione ambientale degli ultimi venti anni non è riuscita ad imboccare la strada della semplificazione, se è incontestabile che l'autorizzazione unica ambientale, nonostante il TUA (25) ed i suoi quattro correttivi (26) e i suoi ultimi **diffusi ritocchi** (27) viene, da ultimo, posta come un nuovo obiettivo da raggiungere per le **piccole e medie imprese** (28), mentre (a parte le disposizioni speciali, applicabili alle fattispecie di VIA e AIA) il legislatore ha continuato a configurare **ipotesi normative settoriali**, ove si regolano distinte fattispecie di pro-

cedimento autorizzatorio **unico**, inteso come unico contenitore procedimentale, anche se implica la valutazione di interessi pubblici, di volta in volta, differenziati...

Con il **rischio che aumentino e si alimentino le norme di c.d. semplificazione**, classificabili, tutt'al più, come altrettanti sotto-sistemi. Né sembra contestabile che si tratta di vizi di ipertrofia legislativa conseguenti alle spinte delle singole categorie d'impresa, che denunciano di essere discriminate... (29).

Note:

(20) Il cit. art. 43 prevedeva: «possono essere istituite nel Meridione d'Italia zone a burocrazia zero».

(21) La Corte Costituzionale, con sentenza 22 luglio 2011, n. 232 (in G.U. 27 luglio 2011, n. 32) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, citato, nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi, che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

(22) In tema, si rinvia a:

– M. Passalacqua, *La riduzione degli oneri amministrativi e dei dipendenti pubblici*, in *Il Giornale di dir. amm.vo*, 2012, 2, 130 ss., l'Autore osserva che «il legislatore nazionale sembra riproporre le zone a burocrazia zero, in una versione «allargata (non più applicabile al solo Meridione d'Italia: n.d.r.), e cerca con esiti incerti, di superare le cesure della Consulta».

(23) con il suo art. 10.

(24) ... e quindi si ritorna (faticosamente) alla prima versione dell'art. 5, comma 14, del D.Lgs. n. 59/2005, riportato, *retro*, alla nota 15.

(25) Com'è noto, sin dall'approvazione della legge delega n. 308/2004, pochi si illudevano che il legislatore delegato sarebbe stato in grado di approvare, con quei criteri di delega e nei ristretti tempi previsti, un vero e proprio testo unico, sia pure per i settori legislativi indicati, ovvero i principi di una legge-quadro sull'ambiente... La Rivista ha dedicato alla legge n. 308/2004 e al D.Lgs. n. 152/2006 numerosi interventi di commento nonché inserti monografici e successivi quaderni di approfondimento.

(26) Sul c.d. quarto correttivo si rinvia a:

– F. Giampietro, A. Muratori, D. Röttgen, *Il D.Lgs. n. 205/2010: prima lettura...*, in questa *Rivista*, 2011, 2, 105 ss., e per ulteriori approfondimenti:
– AA.VV., *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D.Lgs. 205/2010*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2011, 1-319 (Collana *Gestione rifiuti*). Sul terzo decreto correttivo: i due inserti (n. 11 e n. 12 del 2010) della *Rivista*, ed ivi i contributi di F. Giampietro, M. Mazzoleni, A. Scarcella, A. Muratori, M.G. Boccia, T. Bellei, A. Milone.

(27) Ci riferiamo agli «imprevedibili» e «mirati» (...) interventi sul T.U.A. che si rinvergono nella più recente legislazione in tema di scarichi, bonifica, imballaggi e rifiuti di imballaggio, dragaggi, terre e rocce da scavo, rifiuti di aziende agricole, suolo e matrici materiali di riporto, definizione di rifiuto pericoloso, e, per un intervento di più ampio respiro, con l'integrazione delle competenze statali, affidando al Ministero dell'Ambiente il compito di presentare alle Camere, a partire da 31 dicembre 2012, e per ogni anno successivo, alla medesima scadenza, sia una relazione di aggiornamento del programma nazionale di prevenzione rifiuti «per prevenire situazioni di emergenza» sia l'indicazione dei dati relativi alla gestione dei rifiuti e della «connessa dotazione impiantistica nelle varie aree del territorio nazionale», v. art. 1, comma 3 *bis* e 3 *ter* del D.L. 25 gennaio 2012, n. 2, recante «Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale», convertito, con modifiche, dalla legge n. 28/2012.

(28) Sempre che sia osservato il termine per l'adozione del regolamento delegato.

(29) Ci si potrebbe chiedere perché per le piccole e medie imprese l'autorizzazione ambientale non dovrebbe «coprire» anche gli interessi pubblici urba-
(segue)

Rifiuto, sottoprodotto ed *end of waste*

Sulle nozioni di rifiuto, sottoprodotto, mps (oggi, *end of waste*), intorno alle quali ruota la disciplina, anche penale, sulla gestione dei rifiuti, si può affermare, senza timori di smentita, che i **problemi definitori** risalgono alla prima Direttiva comunitaria n. 75/442/Ce e che il legislatore italiano ha inseguito - con un ordinario ritardo - le successive modifiche, dettate con ben diversa coerenza, dal legislatore comunitario (30).

È appena il caso di segnalare che la *Rivista* non poteva non offrire ai lettori una costante analisi delle linee evolutive europee e nazionali, ivi compresa la molteplice giurisprudenza formatasi, con motivazioni, a volte discutibili, sui versanti penale, amministrativo e civile (31).

Ci limitiamo, qui, ad una sola riflessione.

Il nostro Ministero dell'ambiente è stato più volte sollecitato a prendere l'iniziativa di adottare i decreti attuativi, di cui agli artt. 184 *bis* e 184 *ter* del TUA, aggiornati con il D.Lgs. n. 205/2010, definendo i **requisiti tecnici**, previsti per una più chiara individuazione dei sottoprodotti e degli *end of waste*, in relazione a determinati flussi di rifiuti (32).

Non è, infatti, discutibile che tali interventi sono mirati a rendere più concrete e tecnicamente fondate le condizioni generali ed astratte, stabilite dai richiamati articoli, con prevedibili benefici per la **certezza del diritto** e la **sicurezza dei mercati** (33).

Se si volesse cogliere un ulteriore argomento a favore dell'indicato auspicio, lo si potrebbe trarre dall'esame del recente Regolamento comunitario n. 333/2011 su recupero dei rottami ferrosi.

Quivi, la Commissione, a nostro avviso, eccedendo dai poteri, ad essa delegati dalla Direttiva n. 208/98/Ce, ha introdotto negli artt. 5 e 6 ulteriori e gravosi oneri burocratici, che si aggiungono ai puntuali **requisiti tecnici**, indicati nell'articolato ed elencati negli Allegati (v. l'art. 3, *sub par.* 1 e lett. d), che richiamano i predetti artt. 5 e 6), creando problemi interpretativi non secondari, attesa la sua diretta applicazione nel territorio dei 27 Stati membri (34).

Reati ambientali e responsabilità degli enti

Pochi cenni, infine, sull'attuazione della Direttiva n. 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente in relazione alla responsabilità amministrativa degli enti, oggetto delle relazioni della mattinata.

A titolo introduttivo, mi limiterò ad osservare che:

a) le disposizioni della direttiva, assolutamente innovative per l'incursione del diritto penale ambientale europeo nell'ordinamento degli Stati membri, intendono imporre a questi ultimi il rispetto di uno **standard penale minimo**, destinato a garantire una pari **effettività** nell'applicazione della disciplina comunitaria in materia di ambiente;

b) le disposizioni incriminatrici, per un verso, si radicano sull'esposizione a pericolo concreto o sul danno rilevante alle singole risorse ambientali ovvero se cagionano o possono cagionare «il decesso o le lesioni gravi alle persone»; per altro verso, sono poste in concorrenza e a rafforzamento della normativa sulla responsabilità civile per danno all'ambiente, prevista **dal diritto comunitario o dal diritto nazionale**.

Orbene, come era stato già previsto - né era disagevole prevederlo (35) - il Parlamento, nel conferire la delega al Governo (anche per l'attuazione della Direttiva n. 2009/

Note:

(continua nota 29)

nistici, di salute e sicurezza del lavoro e di igiene pubblica, che sono ricompresi nell'art. 208 del TUA, richiamato espressamente per l'AIA, concernente le grandi imprese, di cui all'Allegato VIII al medesimo TU, ai sensi dell'art. 6, comma 14, TUA (v., *retro*, *sub nota* 15).

(30) Da ultimo, per una ricostruzione storica, sotto il profilo giuridico e tecnico, dell'ultima Direttiva n. 2008/98/Ce e delle sue linee evolutive rispetto alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si rinvia al volume:

- AA.VV., *Commento alla Direttiva n. 2008/98/Ce sui rifiuti. Quali modifiche al Codice dell'ambiente?*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2009 (Collana *Testo Unico ambientale*), 1-288, ove sono approfonditi i contributi alla *Rivista*, pubblicati dagli stessi autori: D. Röttgen; G. Garzia; F. Benedetti; M. Medugno; A. Borzi; A. Muratori; V. Giampietro; A.L. Vergine.

(31) In merito al rapporto tra gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati e danno ambientale, con richiami di giurisprudenza, si veda:

- L. Prati, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2008, 1-300 (Collana *Testo Unico ambientale*) e
- il mio recente lavoro: *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto*, in questa *Rivista*, 2012, 1, 36 ss. (Parte I) e 2, 133 ss. (Parte II).

(32) In tema, si veda:

- A. Fari, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto e*
- D. Röttgen, *Cessazione della qualifica di rifiuto*, in *La nuova disciplina dei rifiuti*, cit., 29 ss. e 65 ss., nonché il mio contributo:
- *I decreti tecnici attuativi della nozione legislativa di sottoprodotto e di mps: obiettivi e funzioni*, in questa *Rivista*, 2010, 12, 941 ss.

(33) Si consulti, a titolo di esempio, la relazione all'odierno Convegno di

- G. Riva e M. Merlini, *Dal CDR al CSS: novità tecniche ed allineamento alle norme europee* (pubbl. sul sito www.giuristiambientali.it), ove il CTI (Comitato termo-tecnico italiano), nell'ambito del Gruppo di lavoro 903 «Energia e rifiuti», si occupa di sviluppare documenti normativi dedicati ai combustibili solidi secondari (CSS), per allineare la normativa tecnica UNI a quella europea (UNI EN 15359). Quanto alle attuali difficoltà interpretative della giurisprudenza, si veda:

- V. Paone, *I sottoprodotti e la normale pratica industriale*, in nota a Cass. pen. sez. III, 29 aprile 2011, n. 16727, in questa *Rivista*, 2011, 11, 909 ss.

(34) ... con i problemi concernenti la validità e l'efficacia delle autorizzazioni al recupero, rilasciate in data anteriore al 9 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del cit. Regolamento); si veda:

- F. Giampietro, M.G. Boccia, *Recupero dei rottami metallici: il regolamento UE n. 333/2011 è compatibile con la direttiva n. 2008/98/CE?*, in questa *Rivista*, 2012, 2, 115 ss. (Parte I), e 3, 210 ss. (Parte II).

(35) In tal senso, si veda:

- A.L. Vergine, *Il sistema sanzionatorio penale della Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 205/2010*, nel volume AA.VV., *La nuova disciplina dei rifiuti*, op. cit., 293 ss., che, nell'esaminare «i (presunti) principi e criteri, generali e specifici» della legge delega 4 giu-
(segue)

123/Ce (36)) per l'integrazione, nella legge n. 231/2001, delle fattispecie criminose «indicate nelle direttive» citate (37), non solo gli assegnava il termine di nove mesi (ex art. 19, comma 1, legge n. 96/2010) del tutto insufficiente per assolvere ad un così gravoso adempimento, ma poneva come principi e criteri generali della delega, quelli di natura tralatticia, fissati dall'art. 2 della stessa legge del 2009 (38). Il quale prevedeva sanzioni penali dell'arresto sino a 3 anni e dell'ammenda sino a € 150.000, compatibili con i soli reati **contravvenzionali**, e, naturalmente, «al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi» adottandi. Ne è conseguita l'impossibilità di introdurre nel nostro ordinamento **nuovi** delitti ambientali, in ipotesi, **attuativi** delle figure di reato, enunciate nelle citate direttive. Mentre sono stati introdotti due nuovi reati contravvenzionali, sub artt. 727 *bis* e 733 *bis*, nel codice penale; ove, peraltro (v. art. 727 *bis*), appaiono nuove formule linguistiche come:

«salvo i casi in cui l'azione riguarda una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie» (39).

Nello stesso tempo, sono state richiamate, all'interno dell'art. 25 *undecies*, inserito nella della citata legge n. 231/2001, un elenco di reati ambientali, già previsti nella vigente normativa interna, aventi tutti (salvo due (40)) **natura contravvenzionale**.

Essi, da un lato, appaiono a fronte di quelli elencati dalla Direttiva n. 2008/99/Ce, come illeciti penali più gravi, perché fondati sul **pericolo astratto o presunto** per l'ambiente, mentre i **modelli** comunitari risultano radicati sull'evento di pericolo concreto ovvero sul danno rilevante all'ambiente.

D'altro lato, gli stessi sono definiti - non da oggi - reati di **tipo bagatellare**, perché sottopongono a sanzione penale condotte **meramente formali** di inosservanza di provvedimenti o prescrizioni autorizzatorie, (epperçò, prescindendo dall'evento di pericolo concreto e/o di danno all'ambiente (41)). Né possono avere l'effetto **dissuasivo**, riconducibile ai delitti ambientali (e alle relative pene), anche perché il sistema processuale vigente li rende, molto spesso, **inefficaci**, attesa la lunga durata del giudizio in riferimento, per esempio, ai termini di prescrizione dei medesimi (42).

Né, d'altronde, possono trovare applicazione, in tema di responsabilità amministrativa degli enti, i delitti del codice penale, che una ormai risalente giurisprudenza ha ritenuto applicabili, in via estensiva, a fatti di danno ambientale o di pericolo per l'incolumità pubblica (43), in quanto **non** essendo, allo stato, previsti dalla legge n. 231/2001 (così come modificata dalla legge n. 121/2011, in esame), come reati-presupposto, non possono dar luogo alla responsabilità dell'ente in ragione del prin-

cipio di legalità, stabilito dall'art. 2 della medesima legge (44).

Note:

(continua nota 35)

gno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009) ha anticipato le seguenti conclusioni:

«sembra proprio che il legislatore non avesse la più pallida idea del contenuto rivoluzionario, innovatore e di straordinaria importanza della direttiva, che chiedeva al delegato di recepire, oppure che lo conoscesse perfettamente, ma non ritenesse, per sconosciute, e a nostro avviso comunque inaccettabili, ragioni, di dovervi dare compiuto recepimento» (ibidem, 316).

(36) che modifica la Direttiva n. 2005/35/Ce relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

(37) L'art. 19 della legge delega n. 96/2010 indica tra

«i principi e criteri direttivi specifici:

a) introdurre tra i reati di cui alla Sezione III del capo I del decreto legislativo 8 giugno 2011, n. 231, e successive modificazioni, le fattispecie criminose indicate nelle direttive di cui al comma 1... e quindi secondo un modello «proposto (imposto) dalla direttiva 2008/99...» (così: A.L. Vergine, *op. ult. cit.*, p. 316).

(38) Trattasi, infatti, di clausole sulla «tariffa penale» risalenti alle precedenti leggi comunitarie: si veda:

- A.L. Vergine, *Rossi dalla vergogna, anzi paonazzi... leggendo la legge comunitaria 2009*, in questa *Rivista*, 2011, 2, 129 ss.

(39) che derivano dalla definizione comunitaria di danno riferito allo stato di conservazione di *habitat* naturali e delle specie protette, adottata dalla Direttiva n. 2004/35/CE, citata (ex art. 2, par. 2 e par. 4).

(40) Ci riferiamo al delitto di cui all'art. 260 TUA e all'art. 258, comma 4 (*quoad poenam*).

(41) È fatto salvo il ricorso ad altre fattispecie di delitti, ormai pacificamente applicati dalla giurisprudenza penale, in materia ambientale, come per es.

- l'art. 635, capov., cod.pen. (danneggiamento aggravato di acque pubbliche);
- l'art. 440 e 449 cod.pen. (adulterazione di acque destinate all'alimentazione «prima che siano attivate o distribuite per il consumo rendendole pericolose per la salute pubblica «, nella fattispecie del delitto colposo);
- l'art. 434 cod.pen. (nell'ipotesi di «disastro doloso», «se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità», inteso da Cass. pen. sez. III, 29 febbraio 2008, n. 9418 come «evento di danno o di pericolo per la pubblica incolumità straordinariamente grave e complesso, ma non eccezionalmente immane. (Nella specie, ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi smaltiti illecitamente in quanto sparsi su terreni agricoli o riversati nei corsi d'acqua con un'imponente contaminazione dei siti, «non riparabile con le normali opere di bonifica»), in questa *Rivista*, 2008, 7, 617 ss., su nota di M.V. Balossi.

(42) Va, peraltro, sottolineato che ben diversi sono i termini di prescrizione, stabiliti per le sanzioni amministrative, poste a carico dell'ente (v. art. 22 della legge n. 140/2001), così come distinte sono le fattispecie, previste dall'art. 8 della citata legge, nelle quali la responsabilità dell'ente resta autonoma rispetto quella penale della persona fisica, che ha agito per l'ente medesimo.

(43) Sono quelli richiamati, *retro*, alla nota 42.

(44) Sulle problematiche, qui solo accennate, si possono utilmente consultare i contributi pubblicati in questa *Rivista* di:

- C. Manduchi, *La riforma dei reati ambientali e il D.Lgs. n. 231/2001: prime riflessioni*, 2011, 8-9, p. 731 ss.;
- A. Scarcella, *Nuovi «ecoreati» ed estensione ai reati ambientali del D.Lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti di cui all'art. 19, D.Lgs. n. 504/1992*, 2011, 10, p. 854 ss.;
- V. Veneroso, *I modelli di organizzazione e gestione, ex D.Lgs. n. 231/2001*, (*segue*)

Conclusioni sull'apparente semplificazione

Vorrei concludere, osservando che, anche in quest'ultima vicenda legislativa, si è pagato a caro prezzo il non aver codificato, a suo tempo, un **quadro generale** di riferimento della normativa a tutela dell'ambiente, anche sotto il profilo penale.

Intendiamo riferirci all'iniziativa legislativa del 1994, ove venivano dettati i principi e criteri direttivi della delega al Governo per regolare **le sanzioni amministrative**, gli «**Strumenti civilistici**» e gli «**Strumenti penali**» in modo da definire distintamente, ma, nello stesso tempo, in modo appropriato, il rispettivo ruolo di garanzia per un'effettiva applicazione della disciplina ambientale.

Di qui la previsione di delitti colposi o dolosi aventi ad oggetto l'esposizione a pericolo o il danno persistente e rilevante (45) ad una o più componenti ambientali ovvero all'equilibrio di interi ecosistemi, prevedendosi (allora) pene congiunte per i primi e pene alternative per i secondi.

Escludendo dal novero dei reati (ivi comprese le contravvenzioni) (46) le

«violazioni di obblighi formali che non ledano né espongono a concreto pericolo l'interesse ambientale».

In conclusione, nell'arco di venti anni, la *Rivista* ha dovuto assumere un compito tanto oneroso quanto utile agli studiosi (ma anche agli operatori del mercato) in un con-

testo comunitario, che eleva progressivamente gli obiettivi dello **sviluppo sostenibile**. Il compito può essere sintetizzato nella necessità di **dipanare i reticoli legislativi**, e di **orientare** la giurisprudenza, nella sua quotidiana opera di **ricostruzione** di un minimo coefficiente di ragionevolezza e di coerenza tra le nuove (e sempre più frammentarie) leggi e quelle previgenti (da ritenere) abrogate. Uno sguardo sintetico alla più recente legislazione in materia di ambiente, ispirata al dichiarato principio della c.d. semplificazione, non sembra aver agevolato tale compito.

Note:

(continua nota 44)

nella prevenzione dei reati ambientali, 2011, 12, p. 1051 ss. (parte prima); 2012, 1, p. 58 ss. (parte seconda);

- S. Maglia, A. Di Girolamo, *Poteri e responsabilità dell'Organismo di Vigilanza previsto dal D.Lgs. n. 231/2001*, 2012, 3, p. 228 ss.;

e, in giurisprudenza:

- M. Taina, *Decreto n. 231/2001: un caso di applicazione indiretta ai reati ambientali (nota a Cass. pen. n. 15657/2011)*, 2011, 7, p. 634 ss.

(45) Prendendo «a prestito» la terminologia, che sarà poi formalmente adottata dalla Direttiva n. 2004/35/Ce, ma già utilizzata dalla Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità per danno all'ambiente dal attività pericolose (in *Riv. giur. ambiente*, 1994, n. 1, p. 64 ss., per un mio commento).

(46) Ove, secondo l'art. 73, comma 1, sub punto g), della proposta di legge del '94, la previsione della pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda era prevista «per i fatti che espongono a concreto pericolo una o più componenti ambientali».