PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 17 - numero 3685 di mercoledì 23 dicembre 2015

AIA e nuovo regime sanzionatorio: la violazione delle prescrizioni

Il Dlgs. 46/2014 è intervenuto anche sul sistema sanzionatorio in materia di autorizzazione integrata ambientale. Un primo articolo sulle nuove sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA. Di M.Chilosi e A.Martelli.

La disciplina in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA), contenuta nella Parte Seconda del d. lgs. 152/2006, è stata significativamente modificata, come è noto, dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 27 marzo 2014, n. 72, S.O., ed entrato in vigore l'11 aprile 2014), con cui è stata recepita l'importante direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali ed alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (cosiddetta "direttiva IED").

Pubblicità

Il d. lgs. 46/2014 è intervenuto anche sul regime sanzionatorio applicabile alle attività soggette ad AIA, incentrato, per quanto riguarda le sanzioni amministrative pecuniarie e quelle penali, sull'art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006 e, per ciò che concerne i provvedimenti di natura "inibitoria" e/o "ripristinatoria", sull'art. 29-*decies* del medesimo decreto.
A questo riguardo, la legge con cui il Governo era stato delegato a recepire la direttiva IED (legge 6 agosto 2013, n. 96) aveva stabilito che sarebbe stato necessario provvedere alla «*revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio, al fine di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni delle autorizzazioni*» (art. 3) e, come ricordato anche dalla giurisprudenza, allo scopo «*di rendere le sanzioni previste per gli impianti soggetti ad AIA più proporzionali e più coordinate con le sanzioni previste da discipline specifiche*» (così, Cassazione penale, sez. III, ud. 11 giugno 2014, dep. 1° ottobre 2014, n. 40532).

L'obiettivo, a nostro avviso, può dirsi raggiunto soltanto in parte, poiché il nuovo regime sanzionatorio non pare aver risolto del tutto alcune difficoltà di coordinamento con l'impianto sanzionatorio previsto dalle normative di settore (contenute nello stesso d. lgs. 152/2006), presenta tuttora alcune incomprensibili lacune (in specie, rispetto agli illeciti cosiddetti "231", su cui si tornerà) e introduce alcune nuove possibili "insidie" interpretative.

Nel presente contributo ci soffermiamo, in particolare, sulle **sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA**. Una delle principali **novità** introdotte dal d. lgs. 46/2014 è consistita, infatti, nella avvenuta **depenalizzazione** di molte fattispecie di illecito collegate alla violazione delle prescrizioni dell'AIA, le quali sono oggi punite con **sanzione amministrativa pecuniaria**.

Per una più chiara rappresentazione delle modifiche apportate all'art. 29-*quattuordecies*, nel seguente quadro sinottico riportiamo un confronto fra il testo previgente e quello vigente.

Art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006 ***(testo previgente)***	**Art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006** ***(testo vigente; in grassetto le principali modifiche introdotte dal d. lgs. 46/2014)***
2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso	**2**. Salvo che il fatto costituisca reato, **si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro** nei confronti di colui che pur essendo in possesso

dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente.	dell'autorizzazione integrata ambienta le non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall' autorità competente.
	3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall' autorità competente nel caso in cui l'inosservanza: **a) sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-decies, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa;** **b) sia relativa alla gestione di rifiuti;** **c) sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa.**
	4. Nei casi previsti al comma 3 e salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro e la pena dell'arresto fino a due anni qualora l'inosservanza sia relativa: **a) alla gestione di rifiuti pericolosi non autorizzati;** **b) allo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5 alla Parte terza;** **c) a casi in cui il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa;** **d) all'utilizzo di combustibili non autorizzati.**

Come si vede, la violazione delle prescrizioni dell'AIA è ora sanzionata,**in termini generali, in via amministrativa** (**comma 2**), mentre continuano a costituire reato (e, più precisamente, **contravvenzioni**) le inosservanze che il legislatore ? secondo criteri non del tutto omogenei ? ha evidentemente reputato più "gravi", stabilendo per queste ultime una ulteriore, duplice, "graduazione":

· per le violazioni indicate nel **comma 3** è prevista, infatti, la sola pena dell'ammenda (così com'era, in passato, in forza del previgente comma 2 dell'art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006, per *tutte* le violazioni delle prescrizioni dell'AIA);

· per le violazioni indicate nel **comma 4**, invece, è applicabile la pena dell'ammenda *congiunta* alla pena dell'arresto.

Rispetto alla prima contravvenzione è dunque ammessa l'oblazione "obbligatoria" di cui all'**art. 162** del **codice penale**, che consente di ottenere l'estinzione del reato mediante il pagamento di una somma pari alla terza parte del massimo (in tal caso, Euro 26.000) di pena stabilita dalla legge.

A questo proposito, sarebbe forse stato più ragionevole stabilire una "progressione" sanzionatoria più graduale, prevedendo per la fattispecie di cui al comma 4 la pena dell'ammenda *alternativa*a quella dell'arresto (anziché *congiunta*) consentendo così l'applicazione dell'istituto dell'oblazione "facoltativa" di cui all'art. 162-*bis* del codice penale (che il giudice può concedere quando non permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili, consentendone l'estinzione mediante il pagamento di una somma pari alla metà del massimo di pena stabilita dalla legge).

È opportuno comunque ricordare, al riguardo, che anche alle contravvenzioni in parola si applica ora la speciale procedura di estinzione prevista dalla **nuova Parte Sesta-bis** del d. lgs. 152/2006 (introdotta dalla **legge 68/2015**), in forza della quale, attraverso l'adempimento nei termini dell'apposita prescrizione impartita caso per caso dall'organo di vigilanza o dalla polizia giudiziaria (e asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata) e il pagamento, **in sede amministrativa**, di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda, il contravventore può ottenere l'estinzione di tutte le contravvenzioni che non abbiano «*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*» (art. 318-bis, d. lgs. 152/2006).

Ciò premesso, può essere utile soffermarsi più nel dettaglio sulle singole previsioni di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006.

Innanzitutto, va considerato che la sanzione pecuniaria di cui al **comma 2**si applica non soltanto in caso di violazione delle prescrizioni dell'AIA, ma anche nell'ipotesi di inosservanza di «*quelle imposte dall'autorità competente*». Questa norma ? per così dire, "di chiusura" ? riguarda pertanto violazioni che esulano dal quadro prescrittivo dell'autorizzazione, mirando a punire anche l'inottemperanza ad ogni altro provvedimento ? ad esempio, una diffida (su cui torneremo nel prosieguo) [[i]] ? che imponga particolari obblighi di "fare" o "non fare"; nonostante la genericità della previsione, si ritiene che essa debba comunque riferirsi ad un'attività rientrante nel campo di applicazione della disciplina in materia di AIA, stanti l'inserimento in una norma sanzionatoria che riguarda esclusivamente le installazioni soggette ad AIA e l'esplicito richiamo all'«*autorità competente*».

La nuova formulazione dei citati commi 3 e 4 dell'art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006 pone, poi, qualche difficoltà interpretativa, che è presumibile possa ripercuotersi anche sul versante applicativo, dal momento che **non sempre potrebbe essere agevole individuare con chiarezza la "linea di confine" fra le condotte sanzionate penalmente e quelle punite, a seguito del d. lgs. 46/2014, in via amministrativa.**

In particolare:
· appare troppo vaga l'espressione «*sia relativa alla gestione di rifiuti*»; è comunque opportuno rimarcare che, a tal fine, non può che farsi riferimento alla nozione di "gestione" (dei rifiuti) codificata dall'art. 183 del medesimo d. lgs. 152/2006, escludendo pertanto dal campo di applicazione di questa norma sanzionatoria tutte le inosservanze di prescrizioni dell'AIA che, pur riguardando i rifiuti, esulino dalla gestione in senso "proprio" (ad esempio, eventuali prescrizioni connesse al deposito temporaneo effettuato dal gestore dell'installazione soggetta ad AIA, nella sua veste di "produttore" di un rifiuto);
· può suscitare qualche dubbio la corretta individuazione di una violazione «*relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano*», dal momento che non è chiaro se ricorra questa ipotesi anche nel caso in cui il titolare dell'installazione effettui uno scarico in rete fognaria o altra conduttura e, successivamente, sia quest'ultima a "recapitare" all'interno delle predette aree di salvaguardia (propendiamo, trattandosi di norma incriminatrice, per l'interpretazione più restrittiva, vale a dire che essa si applichi soltanto agli scarichi effettuati*direttamente* in aree di salvaguardia, ossia in corpo idrico superficiale, oppure, qualora fosse eccezionalmente ammesso, sul suolo o nel sottosuolo; tra l'altro, l'art. 94, comma 4, d. lgs. 152/2006 *vieta*, a rigore, lo svolgimento o l'effettuazione in zone di rispetto di attività quali la dispersione di acque reflue anche se depurate, la dispersione nel sottosuolo di acque meteoriche provenienti da piazzali e strade, nonché la realizzazione di pozzi perdenti e il comma 5 del medesimo articolo prevede, per le attività preesistenti al d. lgs. 152/2006, l'adozione di misure di allontanamento o di messa in sicurezza, affidando alle Regioni il compito di regolamentare l'esercizio di fognature all'interno delle zone di rispetto);
· la circostanza che la violazione dei valori limite di emissione sia sanzionata penalmente soltanto qualora essa «*non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa*», potrebbe portare a pensare che le violazioni dei valori limite di emissione *rientranti* in questi margini di tolleranza siano, invece, sanzionate in via amministrativa in forza della più generale previsione di cui al comma 2. Questa conclusione, tuttavia, non appare persuasiva, dal momento che, in tal modo, si verrebbe a sanzionare un comportamento evidentemente *lecito*, nella misura in cui i margini di tolleranza sono fissati, appunto, dalla stessa autorità competente, all'esito di un'istruttoria da effettuarsi necessariamente caso per caso e attraverso una valutazione tecnico-discrezionale. In ogni caso, alla luce di questa nuova previsione, si suggerisce ai gestori di prestare particolare attenzione, nell'ambito del procedimento preordinato al rilascio dell'AIA, al fatto che vengano effettivamente e correttamente indicati nel provvedimento autorizzatorio i suddetti «*margini di tolleranza*»; ciò andrebbe anzi espressamente e tempestivamente (quanto meno in sede di conferenza di servizi) richiesto ? s'intende, in modo tecnicamente argomentato ? all'autorità competente;
· la precisazione, contenuta all'inizio del comma 4, al fatto che debba trattarsi comunque di «*casi previsti al comma 3*» potrebbe portare a pensare ? ma le incertezze interpretative a questo riguardo sono notevoli ? che lo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5 alla Parte terza debba comunque riguardare scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia o in corpi idrici posti in aree protette, mentre è obiettivamente di difficile comprensione se riferita all'«*utilizzo di*

combustibili non autorizzati», dal momento che, nel comma 3, non si fa alcun esplicito riferimento ai combustibili; l'unica plausibile interpretazione ? ma che, è evidente, restringerebbe alquanto il campo di applicazione di questa norma sanzionatoria ? potrebbe essere quella di ritenere che essa riguardi soltanto inosservanze relative ad un'operazione (autorizzata mediante l'AIA) consistente nell'utilizzo di *rifiuti* come combustibile, oppure (ma questa fattispecie appare di problematica dimostrazione) situazioni in cui la violazione dei valori limite di emissione (travalicante i margini di tolleranza fissati dall'AIA) sia ricollegabile proprio all'avvenuto utilizzo, da parte del gestore, di combustibili non autorizzati;

· potrebbe altresì suscitare non pochi problemi l'individuazione, in concreto, del superamento dei valori limite di emissione che determini anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria.

La trasformazione in illecito amministrativo di molte ipotesi di violazione delle prescrizioni dell'AIA che prima erano sanzionate penalmente comporta, ovviamente, che ad esse si applichi la generale disciplina di cui alla **legge 689/1981**, eccezion fatta per la possibilità di pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16, che in tal caso è espressamente esclusa (v. comma 11 del citato art. 29-*quattuordecies*; questa esclusione era ed è comunque prevista anche per le altre sanzioni amministrative pecuniarie già contemplate dal previgente regime sanzionatorio in materia di AIA).

L'intervenuta depenalizzazione fa sorgere il problema di cosa accada alle condotte giudicate dopo l'entrata in vigore della legge di depenalizzazione, ma poste in essere quando ancora era vigente la legge penale; in particolare, in questi casi ci si chiede se vi sia l'obbligo per il giudice penale di trasmettere gli atti all'autorità amministrativa competente per l'applicazione delle sanzioni amministrative (introdotte per punire la medesima condotta) o se, invece, il fatto sia da ritenersi non più sussistente e pertanto non punibile la condotta.

Sul punto si è già pronunciata la Corte di Cassazione penale (con la citata sentenza n. 40532/2014), stabilendo che i fatti oggi rientranti nella nuova previsione del comma 2 dell'art. 29-*quattuordecies* ? rispetto ai quali, dunque, è intervenuta la depenalizzazione ? non sono più previsti dalla legge come reato e, poiché il d. lgs. 46/2014 non contiene una disciplina transitoria con riferimento alla necessità di disporre la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente per l'irrogazione delle nuove sanzioni amministrative in vigore dall'11 aprile 2014, deve trovare applicazione il principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite della stessa Corte di Cassazione «*secondo cui, in caso di annullamento senza rinvio della sentenza impugnata per non essere il fatto previsto dalla legge come reato, ma solo come illecito amministrativo, il giudice non ha l'obbligo di trasmettere gli atti all'autorità amministrativa competente a sanzionare l'illecito amministrativo qualora la legge di depenalizzazione non preveda norme transitorie analoghe a quelle di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 40 e 41 la cui operatività è limitata agli illeciti da essa depenalizzati e non riguarda gli altri casi di depenalizzazione (Sez. U, n. 25457 del 29/03/2012 - dep. 28/06/2012, Campagne Rudie, Rv. 252694)*» [[ii]].

Il d. lgs. 46/2014 ha, peraltro, mancato l'occasione di colmare una lacuna che contribuisce a rendere il complessivo sistema sanzionatorio ambientale palesemente disomogeneo e, dunque, tacciabile di irragionevolezza; **la lacuna consiste nel fatto che nessuna delle fattispecie contravvenzionali sopra citate sia inserita nel cosiddetto "catalogo dei reati presupposto" di cui al d. lgs. 231/2001** (che ? come è noto ? disciplina la responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato). Essa risulta inspiegabile, dal momento che la direttiva europea relativa alla tutela penale dell'ambiente (direttiva 2008/99/CE) ? di cui il d. lgs. 121/2011, che ha incluso nel suddetto "catalogo" anche i reati ambientali (cfr. art. 25-*undecies*, d. lgs. 231/2001), costituiva attuazione ? contemplava espressamente la disciplina "IPPC" (oggi "IED") fra quelle che richiedevano anche questa forma di responsabilità (che, come noto, sia affianca e si aggiunge a quella, di natura penale, gravante sulla persona fisica). Senza considerare il fatto che nel "catalogo" rientrano, invece, reati connessi ad analoghe violazioni commesse nell'esercizio di attività aventi presumibilmente un minor impatto ambientale (e, in quanto tali, escluse, appunto, dal campo di applicazione dell'AIA).

Nell'affrontare il tema delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle prescrizioni dell'AIA non ci si può esimere dal soffermarsi anche sulle ulteriori novità introdotte sempre dal d. lgs. 46/2014 relativamente ai provvedimenti di natura "inibitoria" e/o "ripristinatoria" contemplati dall'art. 29-*decies*, comma 9, d. lgs. 152/2006.

Anche in tal caso può essere utile confrontare il testo vigente con quello precedente.

Art. 29-*decies*, d. lgs. 152/2006 ***(testo previgente)***	**Art. 29-*decies*, d. lgs. 152/2006** ***(testo vigente; in grassetto le principali modifiche introdotte dal d. lgs. 46/2014)***

9. In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, o di esercizio in assenza di autorizzazione, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione integrata ambientale e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo e di danno per l'ambiente.	9. In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione, **ferma restando l'applicazione delle sanzioni e delle misure di sicurezza di cui all'articolo 29-quattuordecies**, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate **le inosservanze, nonché un termine entro cui, fermi restando gli obblighi del gestore in materia di autonoma adozione di misure di salvaguardia, devono essere applicate tutte le appropriate misure provvisorie o complementari che l'autorità competente ritenga necessarie per ripristinare o garantire provvisoriamente la conformità**; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, **ove si manifestino situazioni, o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte all'anno;** c) alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura **dell'installazione**, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente; **d) alla chiusura dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione.**

In termini generali, è bene ricordare che si tratta di **provvedimenti che**, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA, **vengono ad aggiungersi all'applicazione, per le medesime violazioni, delle sanzioni amministrative o penali** previste dal citato art. 29-*quattuordecies.* La legge 68/2015, nell'introdurre la menzionata nuova speciale procedura di estinzione delle contravvenzioni di cui alla Parte Sesta-bis, d. lgs. 152/2006 non si è, peraltro, premurata di coordinare espressamente le prescrizioni che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria deve impartire in questo ambito con quelle ? presumibilmente analoghe ? che possono essere fissate attraverso un provvedimento di diffida adottato ai sensi dell'art. 29-*decies*, comma 9, d. lgs. 152/2006 qui in esame. È auspicabile, pertanto, che a questo coordinamento ? onde evitare inutili moltiplicazioni di oneri o addirittura delle possibili contraddizioni ? provveda caso per caso l'autorità competente in materia di AIA, che, infatti, non solo è l'amministrazione che deve adottare la diffida, ma appare ragionevole ritenere che sia anche l'«ente specializzato competente nella materia trattata» chiamato ad "asseverare tecnicamente" la prescrizione di cui all'art. 318-*ter*, d. lgs. 152/2006.

Questi provvedimenti ? **diffida**, **sospensione**, **revoca** e **ordine di chiusura** ? hanno, come detto, una finalità essenzialmente "inibitoria" e/o "ripristinatoria". Essi, in termini generali, incidono sull'esercizio dell'attività di impresa (tutelata, come è noto, dall'art. 41 Cost., che sancisce la libertà di iniziativa economica) sul presupposto che occorra salvaguardare altri beni ? l'ambiente e la salute dell'uomo ? altrettanto meritevoli di tutela (sulla scorta, in particolare, del combinato disposto degli articoli 2, 9 e 32 Cost.). Non si può mancare di osservare come l'art. 29-*decies*, comma 9, d. lgs. 152/2006 ? soprattutto nella nuova formulazione derivante dalle modifiche apportate dal d. lgs. 46/2014 ? appaia, tuttavia, discostarsi da questa impostazione, sollevando dubbi in termini di *adeguatezza* ed *proporzionalità* delle misure da esso contemplate in rapporto alle (presunte) finalità della norma ed alla effettiva gravità e concreta offensività delle violazioni commesse. Il principio, di matrice unionale, di proporzionalità dell'azione amministrativa costituisce, infatti, per consolidata giurisprudenza, un canone di legittimità della normazione e dell'amministrazione in rapporto alla sfera giuridica dei privati e richiede che l'azione dell'amministrazione, nel perseguire i fini stabiliti dalla legge, contenga nella misura minima possibile l'incidenza negativa sulle libertà e sui diritti dei destinatari della sua azione.

Appare, in particolare, eccessivamente afflittiva ? data anche la sua applicabilità generalizzata a fattispecie molto eterogenee ? la nuova previsione in forza della quale la sospensione dell'attività deve essere decretata, in via "automatica", ogniqualvolta le violazioni delle prescrizioni siano state reiterate più di due volte all'anno [[iii]]; ciò, dunque, a prescindere dalla gravità e offensività delle predette violazioni.

Può, infatti, accadere che, in molte situazioni, alla violazione, per quanto reiterata, di talune prescrizioni dell'AIA (si pensi, ad esempio, al mancato invio alle autorità competenti di determinate comunicazioni periodiche) non consegua alcun pericolo (neppure astratto) per l'ambiente e, pertanto, che l'adozione in questi casi di un provvedimento comportante la sospensione dell'attività industriale non porti, di per sé, alcun risultato "utile" in termini di tutela dell'ambiente e/o della salute dell'uomo. In tali ipotesi, un siffatto provvedimento si rivela, pertanto, esclusivamente afflittivo, travalicando così le finalità che caratterizzano questo tipo di provvedimenti, aventi natura più propriamente ripristinatoria/restitutoria.

Questa previsione solleva perciò dubbi di costituzionalità (per irragionevolezza, disparità di trattamento ed anche per eccesso di delega, dal momento che appare obiettivamente discutibile che una siffatta previsione rappresenti una "razionalizzazione" del sistema sanzionatorio e contribuisca, in una prospettiva di deterrenza, a prevenire le violazioni delle prescrizioni autorizzatorie, che era quanto richiesto dall'art. 3 della legge 96/2013,), nonché di conformità alla normativa unionale che il d. lgs. 46/2014 era chiamato a recepire: la direttiva 2010/75/UE, infatti, si limita a stabilire, nell'art. 8, che l'esercizio dell'installazione possa essere sospeso «laddove la violazione delle condizioni di autorizzazione presenti un *pericolo immediato per la salute umana* o *minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente* e sino a che la conformità non venga ripristinata (...)», ricollegando perciò la sospensione dell'attività all'esigenza di scongiurare che la prosecuzione della stessa, ritenuta quanto meno "pericolosa" secondo una valutazione discrezionale da effettuarsi caso per caso da parte dell'autorità competente (e, pertanto, senza alcun "automatismo"), possa provocare un danno all'ambiente e/o alla salute umana.

Oltre a ciò, la nuova formulazione del comma 9 dell'art. 29-*decies*, d. lgs. 152/2006 contiene alcune previsioni presumibilmente foriere di incertezze applicative.
Ci si riferisce, in particolare:
· al non chiaro accenno alle «*misure di sicurezza di cui all'articolo 29-quattuordecies*», dal momento che quest'ultima disposizione non contiene alcun riferimento a misure di questo tipo (né pare possano definirsi come tali gli «*obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi*» menzionati dal comma 1) [[iv]];
· all'altrettanto "sibillino" richiamo a non meglio precisati «*obblighi del gestore in materia di autonoma adozione di misure di salvaguardia*» (lett. a); a prescindere dalla terminologia utilizzata, che risulta comunque impropria, questa disposizione appare ultronea, dal momento che, se si tratta di obblighi di intervento comunque gravanti autonomamente sul gestore in quanto previsti da altre normative per finalità specifiche, una siffatta "clausola di salvezza" non era evidentemente necessaria;
· al macroscopico refuso contenuto nella lett. b) del comma 9, laddove, in luogo della espressione «*situazioni di pericolo per l'ambiente*», il legislatore del 2014 ha scritto soltanto «*ove si manifestino situazioni*», senza ulteriori precisazioni. A questo proposito, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (nelle proprie *«Linee di indirizzo*» del 27 ottobre 2014, prot. n. 22295/GAB) ha proposto una soluzione che risulta ragionevole ? anche in quanto orientata a propugnare un'interpretazione conforme al dettato della norma unionale recepita in modo non fedele dal d. lgs. 46/2014 ? secondo cui, «nell'applicare tale disposizione pare opportuno tener conto del disposto comunitario, che chiarisce che la sospensione è riferita al caso in cui si manifestino situazioni *di immediato pericolo o danno per l'ambiente o per la salute umana*, imponendo contestualmente che la sospensione perduri fino al ripristino della conformità» (cfr. il già citato art. 8, direttiva 2010/75/UE), precisando, fra le altre cose, che non sarebbero a tal fine pertinenti le violazioni di obblighi normativi non esplicitamente richiamati nell'AIA, né quelle che di per sé non causano effetti immediati, e nemmeno quelle i cui effetti sono terminati. Va però considerato, da un lato, che le citate *«Linee di indirizzo*» ministeriali non hanno valore normativo e, dall'altro, che l'errore materiale commesso nella stesura della disposizione di legge rende lecito dubitare della legittimità costituzionale dell'intera disposizione e, conseguentemente, della possibilità che su di essa possa legittimamente fondarsi l'adozione di un qualsivoglia provvedimento amministrativo di sospensione (che non potrebbe, ovviamente, essere motivato sulla base della accertata sussistenza di non meglio precisate «*situazioni*» ? come si esprime la norma ?, ma nemmeno, a rigore, sulla base di presupposti ? l'immediato pericolo o danno per l'ambiente o per la salute umana ? che la disposizione non indica espressamente; d'altronde, non si vede perché dovrebbero farsi ricadere sui privati le conseguenze della approssimazione con la quale il legislatore attende al proprio compito, considerando oltretutto che il recepimento della direttiva 2010/75/UE è avvenuto con notevole ritardo, e vi sarebbero pertanto stati i tempi per una più accurata stesura della norma).
Resta il fatto che il successivo comma 10 del medesimo art. 29-*decies*, d. lgs. 152/2006 ? su cui il d. lgs. 46/2014 non è intervenuto ? prevede che, proprio in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie che comportino «situazioni di pericolo o di danno per la salute», l'autorità competente debba darne comunicazione al Sindaco ai fini dell'assunzione delle eventuali misure ai sensi dell'art. 217 del RD 1265/1934 (Testo unico delle leggi sanitarie): un provvedimento di natura inibitoria e/o ripristinatoria ? sussistendone gli specifici presupposti ? potrebbe, dunque, essere comunque adottato in questi casi dal Sindaco [[v]].

Il d. lgs. 46/2014 ha, infine, opportunamente inserito nel comma 9 dell'art. 29-*decies*, d. lgs. 152/2006 un autonomo richiamo (ossia, non collegato alla revoca dell'AIA) ? non presente nella precedente versione della norma ? al provvedimento di

«*chiusura dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione*».

In conclusione, non ci si può esimere dal segnalare come, in taluni casi, le violazioni delle prescrizioni dell'AIA possano integrare una o più delle nuove fattispecie delittuose di cui alla già citata legge 68/2015 (che, come è noto, ha inserito i «delitti contro l'ambiente» nel codice penale). Si pensi, ad esempio, ai nuovi delitti di «inquinamento ambientale» di cui all'art. 452-*bis*, codice penale (in particolare, nelle forme di cui al successivo art. 452-*quinquies*) e di «impedimento del controllo» (art. 452-*septies*, codice penale, che punisce anche la semplice compromissione degli esiti delle attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, che ben possono ricollegarsi all'avvenuta inosservanza di talune prescrizioni autorizzatorie volte a fornire agli organi di controllo dati e informazioni aggiornate e attendibili sulle prestazioni ambientali dell'installazione, oppure a consentire o anche semplicemente ad agevolare ? mediante appositi apprestamenti impiantistici ? l'esecuzione di specifici accertamenti presso l'installazione) [[vi]].
A questo riguardo, è altresì opportuno ricordare che le sopra esaminate disposizioni dell'art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006 contengono delle espresse "clausole di salvezza" ? formulate secondo l'usuale espressione «*salvo che il fatto costituisca più grave reato*» (commi 3 e 4) e «*salvo che il fatto costituisca reato*» (comma 2, che, come detto, prevede un illecito amministrativo) ? e che il successivo comma 14 detta una "clausola di specialità" («*a meno che esse non configurino anche un più grave reato*») rispetto alle sanzioni previste da norme di settore o speciali che, in base alla formulazione della norma («*relative a fattispecie oggetto del presente articolo*»), sembra avere valenza generale, cioè riferibile a *tutte* le fattispecie di illecito (amministrativo o penale) contemplate dall'art. 29-*quattuordecies*, e dunque anche a quelle di cui ai commi 2, 3 e 4.

Mara Chilosi e Andrea Martelli
Avvocati

[[i]] Si consideri a tal fine anche la nuova ipotesi di diffida prevista dall'art. 29-*undecies*, comma 2, con la quale l'autorità competente, in caso di incidenti o eventi imprevisti che incidano in modo significativo sull'ambiente, può imporre al gestore di adottare «*ogni misura complementare appropriata che l'autorità stessa, anche su proposta dell'ente responsabile degli accertamenti o delle amministrazioni competenti in materia ambientale territorialmente competenti, ritenga necessaria per limitare le conseguenze ambientali e prevenire ulteriori eventuali incidenti o imprevisti*».
[[ii]] Sul tema della trasmissione degli atti si registrava da tempo un contrasto giurisprudenziale, risolto ? appunto ? dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione penali (con la citata sentenza n. 25457 del 2012), la quale ha ritenuto, mediante una rigida interpretazione del principio di irretroattività sancito dall'art. 1 della legge 689/1981 per gli illeciti amministrativi (in base alla quale «*nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative, se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*»), **che, in caso di depenalizzazione, non fosse applicabile né la sanzione penale né quella amministrativa** (in questi stessi termini si erano già espresse le Sezioni Unite anche con la sentenza n. 7394 del 16 marzo 1994, ma, a distanza di dieci anni, un'altra decisione della Cassazione, la n. 1327 del 27 ottobre 2004, aveva invece affermato che sussistesse l'obbligo del giudice penale di trasmettere gli atti all'autorità amministrativa).
[[iii]] Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha ritenuto, a questo riguardo (nelle proprie *«Linee di indirizzo*» del 27 ottobre 2014, prot. n. 22295/GAB, sulle modalità applicative della disciplina in materia di AIA di cui al d. lgs. 46/2014, ossia mediante un atto che ? è bene precisarlo ? non ha valore normativo), che «***pare logico considerare reiterate anche le violazioni continuate*** *(ad esempio quelle per cui la diffida ad avviare le azioni per far cessare l'inadempienza siano rimaste ripetutamente senza esito positivo) e* ***come anno di riferimento considerare i 365 giorni precedenti l'ultimo accertamento***», nonché che, «*ai fini del conteggio, ci si deve riferire alla reiterazione delle* ***medesime violazioni*** *(ad esempio, violazione del medesimo limite di emissione, per la medesima sostanza, in corrispondenza del medesimo punto di emissione)*».
[[iv]] Anche questo richiamo potrebbe quindi essere un refuso, frutto della approssimativa stesura della norma, e si può ipotizzare che il legislatore intendesse riferirsi all'art. 29-*undecies*: quest'ultima disposizione, «*in caso di incidenti o eventi imprevisti che incidano in modo significativo sull'ambiente*», impone al gestore di adottare immediatamente «*le* ***misure*** *per limitare le conseguenze ambientali e a prevenire ulteriori eventuali incidenti o eventi imprevisti, informandone l'autorità competente*».
[[v]] L'art. 217, applicabile alle cosiddette "industrie insalubri", si riferisce a «*vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi» che «possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica*» e attribuisce al Sindaco il potere di prescrivere ? o, in caso di inadempimento, di adottare d'ufficio ? «*le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo*».
[[vi]] Va peraltro ricordato che il d. lgs. 46/2014, nel riscrivere l'art. 29-*quattuordecies*, d. lgs. 152/2006, ha introdotto un più articolato impianto sanzionatorio anche con specifico riferimento alle varie comunicazioni che il gestore è chiamato ad effettuare. Si considerino, a questo proposito, oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria per l'omessa trasmissione all'autorità

competente della comunicazione prevista dall'art. 29-*decies*, comma 1 (già contemplata anche dalla previgente versione della norma), quelle per la mancata o tardiva effettuazione delle informative di cui all'art. 29-*undecies* nel caso di incidenti o eventi imprevisti che incidano in modo significativo sull'ambiente (comma 7) e per l'omessa comunicazione dei dati relativi alle misurazioni delle emissioni (comma 8); il nuovo comma 9, inoltre, prevede ora che si applichi la pena di cui all'art. 483 del codice penale «a chi nell'effettuare le comunicazioni di cui al comma 8 fornisce dati falsificati o alterati».

 Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it