

IL DECRETO LEGISLATIVO N. 121/2011 E LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI IN MATERIA AMBIENTALE.

di *Avv. Anna Cinzia Bartoccioni*

Il d.lgs n. 121/2011, riguardante l'Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni all'art. 2 estende la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti quali persone giuridiche ad una serie di reati ambientali.

La Gazzetta Ufficiale n. 177 del 1° agosto 2011 reca la pubblicazione del Decreto Legislativo 7 luglio 2011, n. 121, in materia ambientale, di “Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni”. L'entrata in vigore segna la data del 16 agosto 2011.

Si debbono tralasciare, per economia di trattazione, alcune pur importanti considerazioni relative al consueto ritardo con cui l'Italia ha recepito la direttiva comunitaria in materia di tutela penale dell'ambiente, varata dal legislatore per rafforzare la disciplina di contrasto ai fenomeni di aggressione dell'ambiente complessivamente considerato¹.

¹ L'iter è, comunque, interessante e viene qui per sommi capi richiamato. L'obbligo di introdurre detta tutela era stato previsto, in un primo momento, dalle Decisioni quadro GAI 2003/80 e 2005/667. Queste, però, erano state impugnate davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione da parte della Commissione Europea per violazione dell'art. 47 TUE, perché ritenute poste su di un fondamento normativo inappropriato, il Trattato dell'Unione Europea, (terzo pilastro) anziché il Trattato CE (secondo pilastro). Detta tesi è stata accolta dalla Corte con sentenza 13 settembre 2005, causa C-176/039 e sentenza 23 ottobre 2007, causa C-440/05. Sono così state annullate entrambe le decisioni. Era seguita la Direttiva n. 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, recante disposizioni sulla tutela penale dell'ambiente, che gli Stati membri dell'Unione avrebbero dovuto recepire entro il 26 dicembre 2010.

In Italia, l'art. 19 della Legge Comunitaria 2009, adottata con L. 4 giugno 2010, n. 96, delegava il governo a provvedere, entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, con uno o più decreti legislativi, al recepimento delle disposizioni della direttiva citata e della ulteriore Direttiva n. 2005/35/CE relativa all'inquinamento pro-

Il disposto consta di cinque articoli.

L'art. 1 riguarda il codice penale, nel quale, da un lato, vengono introdotti i due nuovi “ecoreati” di “uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette” (art. 727-bis c.p.) e di “distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto” (art. 733-bis c.p.)².

L'art. 2 prende in esame, invece, il d.lgs. n. 231/2001, Codice dell'ambiente o TUA-Testo

vocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. I termini erano fissati, rispettivamente, al 26 dicembre e al 16 novembre 2010. La L. n. 96/2010 era entrata in vigore il 10 luglio 2010, per cui il termine per l'esercizio della delega sarebbe spirato il 9 aprile 2011. Ha trovato applicazione, nella gestazione dell'esercizio della delega, la proroga di novanta giorni contemplata dall'art. 1 della citata Legge Comunitaria (per il caso in cui, come è stato, il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari venisse a scadere nei trenta giorni precedenti il 9 aprile 2011 o successivamente. Detto termine, nel caso concreto, scadeva 18 maggio 2011) per cui l'emanazione del Decreto legislativo in esame il 7 luglio 2011 risulta nel termine che si compiva, tutto sommato, il 9 luglio successivo, in ossequio all'art. 14, 2° comma della L. 23 agosto 1988, n. 400.

Il limite di costituzionalità di cui all'art. 76 Cost., dunque, è stato rispettato, ma ciò pare non essere bastato. Il 26 gennaio 2011, infatti, in riferimento alle direttive oggetto del d.lgs. n. 121/2011, la Commissione europea ha inviato all'Italia due lettere di messa in mora: una, per il mancato recepimento della n. 2008/99/CE (p.i. 2011/0207); l'altra, per il mancato recepimento della Direttiva che modifica la Direttiva n. 2005/35/CE (p.i. 2011/0216). Non si può escludere un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 258 del TFUE

² In particolare, ma non solo per una più completa analisi delle due nuove fattispecie, e relative stravaganze compilative, si faccia riferimento a SCARCELLA A., Nuovi Ecoreati ed estensione ai reati ambientali del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti, in Ambiente e sviluppo, Milano, 2011, 10 854 e ss.

Unico Ambientale. Questo è l'intervento indubbiamente più rilevante, in quanto estende la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti quali persone giuridiche, società e associazioni anche prive di personalità giuridica ad una serie di reati ambientali. L'estensione è effetto delle direttive europee 2008/99/CE e 2009/123/CE, che hanno imposto la responsabilità degli enti per i reati ambientali commessi (anche) a loro vantaggio.

È da rammentare, brevemente, come a detta responsabilità non soggiacciono, ai sensi dell'art. 1, 3° comma di detto Decreto, lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale e gli altri enti pubblici non economici. Sul carattere economico o meno dell'attività svolta dall'ente pubblico, in particolare, è intervenuta, da tempo, la Suprema Corte di cassazione. Il principio reso è che l'attribuzione di funzioni di rilevanza costituzionale, quali sono riconosciute, ad esempio, agli enti pubblici territoriali, come pure i comuni, non possono essere riconosciute tout court a soggetti che hanno la struttura di una società per azioni, in cui la funzione di realizzare un utile economico è, comunque, un dato caratterizzante la loro costituzione. Una conclusione diversa porterebbe all'inaccettabile conclusione, sicuramente al di fuori sia della volontà del legislatore delegante che del legislatore delegato, di escludere dall'ambito di applicazione della disciplina in esame un numero pressoché illimitato di enti operanti non solo nel settore dello smaltimento dei rifiuti, e quindi con attività in cui viene in rilievo, come interesse diffuso, il diritto alla salute e all'ambiente, ma anche là dove viene in rilievo quello all'informazione, alla sicurezza antinfortunistica, all'igiene del lavoro, alla tutela del patrimonio storico e artistico, all'istruzione e alla ricerca scientifica; in sostanziale sintesi, in tutti i casi in cui vengono ad essere coinvolti, seppur indirettamente, dall'attività degli enti interessati, i valori costituzionali di cui alla parte prima della Costituzione³. Più recentemente, poi, il Giudice di legittimità ha posto una ulteriore chiosa, quando la Seconda Sezione, con la

sentenza n. 234 del 10 gennaio 2011 (Camera di consiglio 26 ottobre 2010) ha analizzato, in particolare, il sistema delle società per azioni costituite o assegnatarie di funzioni pubbliche affidate da enti, centrali o territoriali: si parla, in questo caso, di "autorità d'ambito", strutture con personalità giuridica che organizzano, affidano e controllano la gestione di determinati servizi pubblici integrati: ad esempio, quello idrico e quello dei rifiuti. Alle autorità d'ambito consideriamo morfologicamente affini i consorzi di comuni, che hanno la loro ragion d'essere, appunto, nella gestione integrata di servizi.

La disciplina della responsabilità degli enti non si applica, invece, alla ditta individuale. Ciò, in quanto il presupposto logico cui è necessariamente subordinata tale responsabilità è la possibilità di una distinzione soggettiva fra l'ente e l'autore del reato, mentre non può essere individuata a carico della ditta o dell'impresa individuale una soggettività giuridica che, per quanto in modo elementare non tale da assurgere alla personalità giuridica, sia comunque autonoma da quella dell'imprenditore che ne è titolare⁴.

Le sanzioni principali a carico degli enti, non potendo questi essere oggetto di privazione o limitazione della libertà personale, hanno natura pecuniaria o interdittiva.

La sanzione pecuniaria si commisura in cd. "quote", disciplinate dagli artt. 10, 11 e 12 del d.lgs. n. 231/2001, a norma del quale la sanzione pecuniaria viene applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille. L'importo di una quota va da un minimo di lire cinquecentomila ad un massimo di lire tre milioni (oggi da € 258,23 a € 1.549,37) e non è ammesso il pagamento in misura ridotta. Nella commisurazione della sanzione pecuniaria il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti. L'importo della quota è fissato, anche, sulla base delle condizioni economiche e pa-

³ Si veda Cass. Pen., sez. II, 9 luglio 2010, n. 28699 C.E.D.

⁴ Si vedano, sul punto, tra altre, Cass. Pen. Sez. VI, 03.3.2004, Ditta Ribera; G.i.p. T. Roma, 30.5.2003, A.

trimoniali dell'ente, allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione.

Nel determinare i reati e le categorie di reati ambientali cui estendere la responsabilità degli enti, il legislatore interno ha selezionato sia figure preesistenti, sia norme incriminatrici introdotte con il medesimo Decreto Legislativo – come, appunto, gli artt. 727-bis e 733-bis c.p. – che sono apparse rispondere al catalogo normativo sovranazionale e al quale la legge delega aveva pedissequamente rinviato in proposito. Sinteticamente, l'art. 25-undecies del d.lgs. n. 231/2010⁵ inserisce nell'elenco dei reati che costituiscono presupposto di responsabilità, con apposita tabella, fattispecie previste dal codice penale, dal Codice dell'ambiente – d.lgs. n. 152/2006, dalle disposizioni a protezione di specie animali e vegetali in via di estinzione e di animali pericolosi (L. n. 150/1992), dalle norme a tutela dell'ozono (art. 3 della L. n. 549/2003), nonché dalle disposizioni relative all'inquinamento provocato da navi (artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 202/2007 che, peraltro, aveva già recepito nel diritto interno la Direttiva 2005/35/CE).

Quanto alle sanzioni a carico dell'ente, la legge delega dava facoltà al legislatore delegato di non ricorrere necessariamente alle sanzioni interdittive contemplate dal d.lgs. n. 231/2001. Dette sanzioni, in effetti, hanno trovato applicazione solo in quattro casi di responsabilità: quello di cui agli artt. 137, 2° comma e 5° comma secondo periodo e 11° comma del Codice dell'ambiente, in tema di scarico di acque reflue industriali; quello previsto dall'art. 256 del medesimo decreto, in tema di realizzazione e/o gestione di discariche non autorizzate; quello contemplato dal successivo art. 260, in materia di organizzazione di attività di scarico illecito di rifiuti; quello, infine, disciplinato dagli artt. 8, 1° e 2° comma e 9, 2° comma del d.lgs. n. 202/2007, in tema di inquinamento doloso o colposo provocato da navi. In questi e solo in questi casi, pertanto, sarà possibile dar appli-

cazione delle misure cautelari di cui agli artt. 45 e segg. del d.lgs. n. 231/2001⁶.

È stata, inoltre, prevista l'applicabilità dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività, di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 231/2001, pur se solo in due casi. Il primo, ove l'ente o una sua attività vengano stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di associazione finalizzata al traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152/2006; il secondo, quello dello sversamento doloso in mare di sostanze inquinanti, contemplato dall'art. 8, 1° e 2° comma del succitato d.lgs. n. 202/2007.

La sanzione pecuniaria, invece, è sempre prevista ed è modulata e graduata in relazione alla ritenuta diversa gravità dei reati-presupposto. In tal senso, esemplificativamente, l'organizzazione per il traffico illecito dei rifiuti di cui all'art. 260, 1° comma del TUA, è colpita con una sanzione che va dalle quattrocento alle ottocento quote. Determinato il valore della singola quota in ossequio agli artt. 10 e seguenti del d.lgs. n. 231/2001, ciò comporta una sanzione massima pari a € 1.239.200,00. Quello richiamato è un caso limite: normalmente, le sanzioni sono più miti, e variano, in media, dalle centocinquanta alle duecentocinquanta quote, cui corrispondono, rispettivamente, € 232.250,00 e € 387.250,00

L'art. 3 del d.lgs. n. 121/2011, mediante disposizioni del tutto estranee alla natura del Decreto di recepimento, introduce modifiche all'art. 260-bis del citato d.lgs. n. 152/2006-Codice dell'ambiente. Vengono ivi introdotti i commi 9-bis e 9-ter, che contemplano una diversa valutazione delle pene previste dal Codice dell'ambiente nel caso di più infrazioni.

Il nuovo comma 9-bis, in dettaglio, introduce una deroga al regime previsto dall'art. 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689 per l'ipotesi in cui ad essere commesse siano più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al predetto art. 260-bis. Si contempla, in tal senso, la sanzione amministrativa disposta per la violazione più grave, aumentata fino al

⁵ Con l'occasione è stata anche corretta la numerazione degli articoli, che comprendeva erroneamente due artt. 25-nonies, con problemi di coordinamento oggi risolti, con l'art. 25-decies che punisce il reato di “induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria”.

⁶ Si veda, in tema, Cass. Pen., Sez. II, 12 marzo 2007, D'A., Presidente Bernabai, Relatore Ambrosio

doppio⁷.

Il successivo comma 9-ter, invece, dà vita, in primo luogo, ad una causa di non punibilità in caso di (contenuto) adempimento tardivo (trenta giorni) agli obblighi previsti dalla normativa in tema di SISTRI. Questo è l'acronimo di Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, che nasce, nel 2009, su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel più ampio quadro di innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione per permettere l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale⁸.

Il Sistema ha inteso mirare a semplificare le procedure e gli adempimenti mediante la riduzione dei costi sostenuti dalle imprese e la gestione innovativa ed efficiente di un processo complesso e variegato con garanzie di maggiore trasparenza, conoscenza e prevenzione dell'illegalità⁹.

⁷ In caso di continuazione, intesa come la commissione di più violazioni nell'esecuzione del medesimo disegno criminoso, la sanzione è la medesima

⁸ E dei rifiuti urbani per la Regione Campania

⁹ La lotta alla illegalità nel settore dei rifiuti speciali costituisce una priorità per contrastare il proliferare di azioni e comportamenti non conformi alle regole esistenti e, in particolare, per mettere ordine a un sistema di rilevazione dei dati che sappia facilitare, tra l'altro, i compiti affidati alle autorità di controllo. Per questo è stato realizzato il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti SISTRI, la cui gestione è stata affidata al Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente. Nell'ottica di controllare in modo più puntuale la movimentazione dei rifiuti speciali lungo tutta la filiera, viene pienamente ricondotto nel SISTRI il trasporto intermodale e posta particolare enfasi alla fase finale di smaltimento dei rifiuti, con l'utilizzo di sistemi elettronici in grado di dare visibilità al flusso in entrata ed in uscita degli autoveicoli nelle discariche.

Da un sistema cartaceo - imperniato sui tre documenti costituiti dal Formulario di identificazione dei rifiuti, Registro di carico e scarico, Modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) - si passa a soluzioni tecnologiche avanzate in grado, da un lato, di semplificare le procedure e gli adempimenti con una riduzione dei costi sostenuti dalle imprese e, dall'altro, di gestire in modo innovativo e più efficiente, e in tempo reale, un processo complesso e variegato che comprende tutta la filiera dei rifiuti, con garanzie di maggiore trasparenza e conoscenza.

L'iniziativa si inserisce così anche nell'ambito dell'azione di politica economica che da tempo lo Stato e le Regioni stanno portando avanti nel campo della semplificazione normativa, dell'efficienza della Pub-

Il predetto comma 9-ter, inoltre, introduce una procedura di definizione agevolata per le violazioni antinfortunistiche, che consente al contravventore di evitare l'applicazione delle sanzioni pecuniarie e accessorie in caso di adempimento ai previsti obblighi nel termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o dalla notificazione della violazione, mediante il pagamento di un quarto della sanzione prevista. La procedura è modellata sull'art. 301-bis del d.lgs. n. 81/2008.

L'art. 4 del Decreto in esame, infine, interessa alcune disposizioni del codice dell'ambiente a loro volta introdotte dal d.lgs. n. 205/2010. Si fa riferimento all'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico e quelle concernenti sanzioni derivanti dall'inadempimento di obblighi relativi al SISTRI, contemplate, appunto, dall'art. 39 del d.lgs. n. 205/2010. Quanto a quest'ultimo, in particolare, si prevede che i soggetti obbligati all'iscrizione nel sistema che omettano la stessa e il connesso versamento nei termini previsti sono puniti, per ciascun mese o frazione di mese di infrazione, con una sanzione pari al cinque per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione, se l'inadempimento si verifica nei primi otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese; la sanzione, invece, è pari al cinquanta per cento dell'importo annuale dovuto, se l'inadempimento di verifica o, comunque, si protrae per i quattro mesi successivi al periodo sopraindicato.

Quanto ai sopraccitati registri, invece, si modifica l'art. 190 del Codice dell'ambiente inserendo un nuovo comma 1-bis, che esclude l'obbligo di tenuta di un registro di carico e

blica Amministrazione e della riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese.

I vantaggi auspicati per lo Stato, derivanti dall'applicazione del SISTRI, dovrebbero quindi essere molteplici in termini di legalità, prevenzione, trasparenza, efficienza, semplificazione normativa, modernizzazione.

Benefici dovrebbero ricadere anche sul sistema delle imprese. Si è stimato che una più corretta gestione dei rifiuti restituirà, infatti, vantaggi sia in termini di riduzione del danno ambientale, sia di eliminazione di forme di concorrenza sleale tra imprese, con un impatto positivo per tutte quelle che, pur sopportando costi maggiori, operano nel rispetto delle regole.

scarico per gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. che raccolgano e trasportino i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 212, 8° comma dello stesso TUA e per le imprese e gli enti che, ai sensi del medesimo 8° comma, raccolgano e trasportino i propri rifiuti speciali non pericolosi ai sensi dell'art. 184, 3° comma, lett. B d.lgs. n. 152/2006.

«.....GA.....»