

LEGISLAZIONE NEWS

A cura del Servizio Affari istituzionali e avvocatura • Arpa Emilia-Romagna

DECRETO SEMPLIFICAZIONI: MOLTE LE NOVITÀ ANCHE IN CAMPO AMBIENTALE

Decreto legge n. 77 del 31/05/2021 (GU Edizione straordinaria n. 129 del 31/05/2021)

Il Dl in oggetto contiene diverse misure che hanno quale principale scopo quello di agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal cd. Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). A tal fine la norma in commento prevede lo snellimento e l'ulteriore digitalizzazione della burocrazia, andando a incidere su diverse materie e settori, e disponendo pure delle misure trasversali su tutti i procedimenti amministrativi (specie quelli ambientali) mediante la modifica, tra l'altro, di alcune disposizioni del Dlgs 152/2006 e della L 241/1990. Di particolare rilievo ad esempio è quanto previsto dall'art. 34 del Dl 77/2021 che, modificando l'art. 184ter del Testo unico ambientale (Tua), ha introdotto una nuova disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto e dunque il suo recupero (cd. *end-of-waste*).

La novella si inserisce in un quadro normativo piuttosto complesso, prevedendo che le autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209 e 211 e al titolo III bis della parte seconda del Tua siano rilasciate o rinnovate "sulla base di criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori previo parere obbligatorio e vincolante dell'Ispra o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente".

Per completezza va osservato che l'alternatività prevista fra il parere dell'Ispra e quello dell'Agenzia regionale territorialmente competente potrebbe rischiare di minare il raggiungimento dell'obiettivo di semplificazione e omogeneizzazione che sembra voler perseguire il legislatore. Considerando che già nel febbraio 2020 Ispra ebbe a emanare delle linee guida sull'applicazione dell'*end-of-waste*, è presumibile che anche in questo caso si procederà attraverso delle indicazioni finalizzate a coordinare e dunque uniformare la condotta dei vari enti Snpa.

Particolarmente importante per Arpa Emilia-Romagna è altresì l'art. 23 che introduce l'art. 26bis del Tua recante "Fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale". Viene infatti prevista una specifica disciplina che può essere attivata dal proponente al fine di definire, prima della presentazione dell'istanza di Paur, le informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, nonché il relativo livello di dettaglio e le condizioni per ottenere tutte le necessarie autorizzazioni e assensi comunque denominati per la realizzazione ed esercizio del progetto.

Passando ad altro argomento, assume poi particolare rilievo il portato del successivo art. 27 del Dl 77/2021 che introduce l'istituto dell'interpello ambientale regolando con l'art. 3 septies inserito nel Tua.

In estrema sintesi si tratta di un nuovo strumento giuridico consistente nella possibilità riconosciuta a Regioni, enti locali, associazioni di categoria e di protezione ambientale di poter formulare al Ministero della Transizione ecologica delle "istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale". Le indicazioni fornite nelle risposte a tali richieste "costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale".

Inoltre, merita di essere richiamato l'art. 37 del Dl 77/2021 che, dettando delle "Misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali" al fine di accelerare le procedure di bonifica dei siti contaminati da destinare alla realizzazione dei progetti del Pnrr, modifica diversi articoli della parte IV, titolo V del Tua. Data la corposità delle modifiche apportate non si entra in questa sede nel dettaglio di ogni singola disposizione, si deve tuttavia evidenziare come il Dl 77/2021, aspirando a semplificare il procedimento di bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale, preveda la possibilità di una sorta di approvazione tacita del piano di caratterizzazione del sito inquinato attraverso un comportamento concludente del Snpa. La norma, per la verità, si presta a incertezze interpretative in quanto il Snpa non è dotato di personalità giuridica. Gli enti appartenenti al Snpa sono enti pubblici autonomi che hanno una configurazione giuridica e ambiti di operatività definiti dalla legge nazionale e dallo Statuto per Ispra, nonché dalle leggi regionali o provinciali per le altre Agenzie.

Di rilievo per le attività delle Arpa, con riferimento alla tematica dei Cem, è anche il successivo art. 40 del Dl 77/2021. Esso, infatti, modificando il codice delle comunicazione elettroniche di cui al Dlgs 259/2003, ha inciso in particolare sulle infrastrutture di comunicazione elettronica e diritti di passaggio e sui procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici. Per quanto qui di maggior interesse, nell'ambito del relativo procedimento autorizzatorio viene riconosciuto alle Agenzie (quale soggetto competente a effettuare i controlli ex art. 14 della L 36/2021) un importante ruolo sin dalla prima conferenza dei servizi e un più stringente termine per esprimere l'eventuale parere negativo sul progetto presentato per i profili di sua competenza.

Passando alle modifiche introdotte dal Dl 77/2021 alla legge n. 241/1990, si segnala

che l'art. 62, modificando la disciplina del silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo, ivi introduce il comma 2bis ai sensi del quale, formatosi il silenzio-assenso, "l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445". In sostanza, la nuova formulazione del citato art. 20, al fine, si presume, di evitare eventuali situazioni di incertezza giuridica, impone alla Pa di rilasciare, su richiesta dell'interessato, un'attestazione valevole di fatto quale provvedimento positivo che potrà essere surrogata da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del privato in caso di ulteriore inerzia per 10 giorni dalla richiesta. Ovviamente ciò ove sia applicabile, secondo i principi generali, il meccanismo acceleratorio del silenzio-assenso.

L'art. 63 infine, modificando sul punto l'art. 21onies della L 241/1990, individua il minor termine di 12 mesi (anziché i precedenti 18) per l'eventuale annullamento d'ufficio da parte della Pa di un suo provvedimento precedentemente adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. Anche questa sembra una misura finalizzata al perseguimento di una migliore certezza giuridica nei rapporti fra privati e Pa.

Il decreto legge 77/2021 è ora al vaglio del Parlamento per la sua conversione in legge. Daremo conto nel prossimo numero della rivista delle modifiche intervenute in quella sede.

AL VIA LA SPERIMENTAZIONE DEL REGISTRO ELETTRONICO PER LA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI

Partita il 1° giugno la sperimentazione del nuovo Registro elettronico nazionale della tracciabilità dei rifiuti

L'articolo 188-bis del Dlgs 152/2006, come modificato dal Dlgs 116/2020, stabilisce un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, composto da procedure e strumenti che dovranno essere integrati nel sistema informativo *Rentri* (il sostituto del *Sistri*, soppresso dal 1/01/2019) gestito dal Ministero per la Transizione ecologica e supportato tecnicamente dall'albo dei gestori ambientali. Il *Rentri* sarà suddiviso in due sezioni: l'anagrafica degli iscritti, che raccoglie anche le autorizzazioni ambientali, e la tracciabilità, con

i dati annotati nei registri e nei formulari. Il prototipo messo a disposizione dal Ministero servirà a verificare la funzionalità e la fruibilità di alcune delle funzioni del Registro elettronico nazionale. L'interoperabilità con i sistemi gestionali delle aziende consentirà alle imprese obbligate all'iscrizione di poter sperimentare in maniera pratica le procedure operative che, con l'applicazione della nuova disciplina, diventeranno prassi quotidiana per la gestione degli adempimenti, in attesa delle norme attuative sul funzionamento del sistema.

AIA, SCARICO ACQUE REFLUE, SUPERAMENTO LIMITI E CASO FORTUITO, APPLICAZIONE DELLA L 68/2015

Sentenza Corte di Cassazione penale, Sez. III, n. 19986 del 20 maggio 2021

Con la sentenza in commento la Cassazione ha stabilito, confermando precedenti pronunce, che il guasto tecnico dell'impianto aziendale, in quanto prevedibile ed evitabile, non configura un'ipotesi di caso fortuito o di forza maggiore tale da escludere la punibilità del conseguente inquinamento ambientale. L'azienda in questione era stata condannata per aver violato l'Aia, in particolare i limiti di scarico per le acque reflue stabiliti nell'autorizzazione, secondo quanto disposto dal Dlgs 152/2006.

La Corte, citando numerosi precedenti della stessa Sez. III, ha evidenziato come la rottura della condotta di un impianto dal quale fuoriescano acque reflue, come altre evenienze legate a precipitazioni atmosferiche o a comportamenti irregolari dei dipendenti, non possono essere considerati fattori imprevedibili e quindi giustificare, secondo quanto previsto dall'art. 45 c.p., la non punibilità del fatto per caso fortuito o forza maggiore.

Con riferimento, invece, alla procedura estintiva di cui all'art. 318-bis e ss. del Dlgs 152/2006, ha riaffermato che le disposizioni introdotte dalla L 68/2015 non stabiliscono che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria impartiscano obbligatoriamente una prescrizione per consentire al contravventore l'estinzione del reato e l'eventuale mancato espletamento della procedura di estinzione non comporta l'improcedibilità dell'azione penale.

PLASTICA SOTTOPOSTA A TRITURAZIONE: RIFIUTO E NON SOTTOPRODOTTO

Sentenza Corte di Cassazione penale, Sez. III, n. 22313 del 8 giugno 2021

Con la sentenza in oggetto, la Cassazione ha confermato il sequestro di alcuni container contenenti rifiuti plastici ritenendo configurabile il traffico illecito di rifiuti ex art. 259 del Dlgs 152/2006. Con riferimento alle doglianze dell'impresa che riteneva il contenuto dei container classificabile come sottoprodotto di materia plastica ex art. 184-bis del Dlgs 152/2006, la Corte ha stabilito che la giurisprudenza formatasi sulla

normativa in materia risulta essere chiara nel ritenere che si è in presenza di rifiuti e non di sottoprodotti quando la sostanza che origina da un processo di produzione, di cui sia parte integrante sebbene non ne costituisca la finalità, sia destinata a un uso legittimo e non nocivo per la salute e l'ambiente, a condizione che non vi sia la necessità di un nuovo trattamento. Ragione per cui i polimeri di plastica sottoposti a un procedimento di triturazione, costituito dalla parziale riduzione volumetrica per facilitarne l'insaccamento, integranti scarti da lavorazione in polietilene, non sono assoggettati alla disciplina dei sottoprodotti, ma costituiscono rifiuti.

LA PRESCRIZIONE AMBIENTALE: ATTO DI POLIZIA GIUDIZIARIA NON AUTONOMAMENTE IMPUGNABILE

Sentenza Corte di Cassazione penale, Sez. III, n. 24483 del 23 giugno 2021

Con la sentenza in commento la Cassazione ha confermato la sostanziale sovrapponibilità della normativa relativa alla prescrizione per le contravvenzioni ambientali, introdotta con la L 68/2015, con quella della prescrizione per le contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro, normate dal Dlgs 758/1994, con la conseguenza di poter applicare i principi di diritto già affermati dalla Corte in tale materia.

Richiamando proprio uno di questi principi, la Corte ha ribadito che la prescrizione non risulta essere un provvedimento amministrativo, ma un atto tipico di polizia giudiziaria e, diversamente da quanto affermato nell'ordinanza del Gip impugnata dal ricorrente nella causa in questione, anche le prescrizioni sono atti di polizia giudiziaria non impugnabili dinanzi al giudice amministrativo.

La Cassazione ha aggiunto che tali prescrizioni non sono autonomamente e immediatamente impugnabili nemmeno davanti al giudice penale. In primo luogo, in ossequio al principio di tassatività dei mezzi di impugnazione, infatti nessun gravame è espressamente previsto per atti che rientrano ed esplicano l'attività di polizia giudiziaria. In secondo luogo, un'impugnazione consentirebbe al giudice penale di esercitare un controllo sulle condizioni di esercizio dell'azione penale prima ancora che essa venga esercitata o che il pubblico ministero adotti una qualsiasi determinazione al riguardo.

La Corte afferma, altresì, che l'adozione della prescrizione non preclude l'autonoma iniziativa del pubblico ministero che può chiedere l'archiviazione del procedimento se ritiene l'infondatezza della notizia di reato oppure esercitare l'azione penale se valuta che la contravvenzione non sia obblabile a cagione del danno già provocato ovvero del pericolo concreto e attuale di danno. In entrambi i casi il controllo del giudice sulla decisione del pubblico ministero resta successivo alle determinazioni di quest'ultimo.

Il pubblico ministero, infatti, risulta essere totalmente estraneo al rapporto che si instaura tra il contravventore e l'organo di vigilanza

o la polizia giudiziaria che impartisce le prescrizioni in totale autonomia, e le eventuali proroghe potranno essere accordate al contravventore direttamente dell'organo di vigilanza.

Il sindacato sulla correttezza dell'operato dell'organo di vigilanza o polizia giudiziaria può (e deve) essere effettuato dal giudice penale solo all'esito delle determinazioni del pubblico ministero.

In conclusione, la Cassazione afferma il principio di diritto secondo cui la prescrizione ambientale non risulta essere un provvedimento amministrativo, ma un atto tipico di polizia giudiziaria non autonomamente né immediatamente impugnabile davanti al giudice penale, restando ogni questione devoluta al giudice solo successivamente all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero.

STRATEGIA REGIONALE AGENDA 2030

La vicepresidente della Regione Emilia-Romagna illustra il percorso per la costruzione della Strategia regionale Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

L'Agenda 2030, adottata dai Paesi aderenti alle Nazioni unite, è una sfida innovativa e ambiziosa del nostro secolo che con i suoi 17 obiettivi comporta l'innovazione dell'approccio politico, culturale, di *governance* interna alle istituzioni e il ridisegno dello sviluppo sostenibile, integrandone le tre dimensioni economica, sociale e ambientale. I suoi obiettivi costituiscono un punto di riferimento per tutte le politiche settoriali della Regione Emilia-Romagna. La Strategia regionale punta, da un lato, a misurare dove si trova oggi la Regione rispetto ai 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile e, dall'altro, a darsi degli obiettivi intermedi e indicatori per misurare i progressi nel raggiungerli.

La Strategia, presentata in Assemblea legislativa lo scorso 8 giugno, sarà condivisa con i firmatari del Patto per il lavoro e il clima, sottoscritto a dicembre 2020 con gli attori economici, le università, il terzo settore, i sindacati, le province, i comuni nonché alcune associazioni ambientaliste e sarà poi approvata dalla Giunta regionale entro l'estate. In questo numero di *Ecoscienza* un ampio approfondimento.