



OSSERVATORIO NORMATIVO - I TRIMESTRE 2023

(a cura di Anna SCIACCA)

I) LEGGI, DECRETI-LEGGE E DECRETI LEGISLATIVI

1. Il 6 gennaio 2023 è entrato in vigore il **D. L. 5 gennaio 2023, n. 2**, intitolato «**Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale**», convertito dalla **L. 3 marzo 2023, n. 17**, entrata in vigore il 7 marzo.

In particolare, e per quello che s'intende sottolineare in questa sede, il Capo II riguarda «**Disposizioni in materia penale** relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale».

In primo luogo, per tramite dell'art. 5, viene modificato il D. Lgs. n. 231/2001, concernente la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti:

- all'art. 15, relativo alla possibilità di prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario per un periodo pari alla pena interdittiva che sarebbe stata applicata, in casi specifici tassativamente elencati, è stata aggiunta un'ulteriore condizione (**lettera b-bis**), concernente il caso secondo cui *“l'attività è svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. In caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione della sanzione sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, anche in via temporanea ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria”*;
- all'art. 17 è stato aggiunto il comma 1-bis, che stabilisce che *“in ogni caso, le sanzioni interdittive non possono essere applicate quando pregiudicano la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, se l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Il modello organizzativo si considera sempre idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi”*;
- all'art. 45, relativo all'applicazione delle misure cautelari, al comma 3 è stato aggiunto il



seguinte periodo: *“La nomina del commissario di cui al primo periodo è sempre disposta, in luogo dell'applicazione cautelare della misura interdittiva, quando la misura possa pregiudicare la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231”*;

- all'art. 53, dopo il comma 1-bis, è stato aggiunto il comma 1-ter: *“Quando il sequestro abbia ad oggetto stabilimenti industriali che siano stati dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, o loro parti, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, si applica l'articolo 104-bis, commi 1-bis.1 e 1-bis.2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”*.

Sono state, inoltre, modificate le **disposizioni di attuazione del codice di procedura penale**: in particolare, all'art. 104-bis sono stati aggiunti i seguenti commi:

- comma 1-bis.1, secondo cui, se vi è stato il sequestro di uno stabilimento (o parti di esso) di interesse nazionale, **il giudice dispone la prosecuzione dell'attività** avvalendosi di un amministratore giudiziario che, nel caso di imprese che sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, coinciderà con il commissario già nominato nell'ambito della predetta procedura. Inoltre, *“ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità”*. Tali disposizioni **non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica** ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Inoltre, *“il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. In ogni caso il provvedimento di cui ai periodi precedenti, anche se negativo, è trasmesso, entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”*.
- comma 1-bis.2, secondo cui, nei casi di cui al comma precedente, il provvedimento del giudice che esclude o revoca l'autorizzazione alla prosecuzione, o nega la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, può essere **oggetto d'impugnazione** ai sensi dell'art. 322-bis cod. proc. pen. anche da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del made in Italy o del Ministero



dell'ambiente e della sicurezza energetica. Sull'appello avverso il provvedimento di cui al primo periodo decide, in composizione collegiale, il Tribunale di Roma.

Infine, secondo l'art. 7 del decreto in analisi, intitolato “**disposizioni in materia di responsabilità penale**”, “**chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale (...) non è punibile per i fatti che derivano dal rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni**”.

2. Il 25 febbraio 2023 è entrato in vigore il D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 recante «**Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune**».

Il provvedimento riguarda numerose modifiche dal punto di vista ambientale ed energetico, tra cui rilevano, in particolar modo, le seguenti: a) si **istituisce il Comitato centrale** per la sicurezza tecnica della transizione energetica e per la gestione dei rischi connessi ai cambiamenti climatici; b) si stabiliscono disposizioni di **semplificazione in materia di VIA** in casi eccezionali, nonché si apportano **modifiche agli artt. 8, 23 e 25 del TUA**; c) si modifica ulteriormente il TUA, prevedendo delle **semplificazioni per lo sviluppo dell'idrogeno verde e rinnovabile**; d) in tema di **terre e rocce da scavo**, si prevede che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, il Ministero dell'Ambiente adotterà un decreto avente ad oggetto la disciplina semplificata per la gestione delle terre e rocce da scavo, abrogando contestualmente il decreto del Presidente della Repubblica n. 120/2017, recante «Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo».

3. Dal 21 marzo 2023 è entrato in vigore il nuovo D. Lgs. 23 febbraio 2023, n. 18, rubricato «Attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la **qualità delle acque destinate al consumo umano**».

Gli obiettivi del decreto sono la **protezione della salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano**, assicurando che le acque siano salubri e pulite, nonché il miglioramento dell'accesso alle acque destinate al consumo umano.

Il decreto legislativo, in particolare, rivede i parametri e i valori di rilevanza sanitaria a maggiore protezione dei cittadini, stabilendo i requisiti di igiene per i materiali che entrano in contatto con le acque potabili, per i reagenti chimici e per i materiali filtranti attivi o passivi da impiegare nel loro trattamento. Incrementa, altresì, l'informazione al pubblico in un'ottica generale di protezione della salute. Oltre al miglioramento della qualità dell'acqua, il provvedimento si concentra sulla possibilità di accedere ad un'acqua potabile sicura, nell'ottica di aumentarne il consumo in luogo dell'utilizzo dell'acqua in bottiglia, riducendo in tal modo anche i relativi rifiuti.



Il provvedimento individua, innanzitutto, il campo di applicazione delle nuove disposizioni e le relative esenzioni; prevede, poi, una serie di **obblighi generali** (art. 4) ed altri obblighi generali per l'approccio alla sicurezza dell'acqua basato sul rischio (art. 6). A riguardo, il decreto legislativo tratta, altresì, della **valutazione e gestione del rischio** delle aree di alimentazione dei punti di prelievo di acque da destinare al consumo umano (art. 7), nonché della valutazione e gestione del rischio del sistema di fornitura idro-potabile (art. 8) e della valutazione e gestione del rischio dei sistemi di distribuzione idrica interni (art. 9).

Inoltre, vengono individuati i **requisiti minimi di igiene** per i materiali che entrano a contatto con le acque destinate al consumo umano (art. 10), nonché i requisiti minimi per i reagenti chimici e i materiali filtranti attivi e passivi da impiegare nel trattamento delle acque destinate al consumo umano (art. 11).

In materia di **controlli** volti a verificare la qualità delle acque destinate al consumo umano, l'art. 12 elenca le attività che andranno effettuate per garantire che le acque soddisfino, nel tempo, gli obblighi generali di cui sopra; i controlli esterni saranno svolti dall'Azienda sanitaria locale territorialmente competente, sotto il coordinamento delle regioni e province autonome di appartenenza (art. 13), mentre i controlli interni saranno effettuati dal gestore idro-potabile (art. 14).

L'art. 23, da ultimo, riguarda le **sanzioni** per inosservanza delle disposizioni del decreto, tutte di **natura amministrativa** e applicabili *“salvo che il fatto costituisca reato”*.

4. È entrato definitivamente in vigore il decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023, che **recepisce la Direttiva UE 2019/1937** del Parlamento Europeo e del Consiglio, datata 23 ottobre 2019 e riguardante la **protezione delle persone (c.d. “whistleblower”) che segnalano illeciti scoperti in relazione all'attività lavorativa**.

La normativa in questione si applica a tutti i lavoratori, pubblici e privati. Le segnalazioni, per rientrare nell'ambito di applicazione del decreto, devono avere ad oggetto violazioni di disposizioni normative (nazionali o europee) che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Amministrazione pubblica o dell'Ente privato.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'ambiente, è ricompreso qualunque tipo di reato disciplinato dalla direttiva CE 2008/99, relativa alla tutela penale dell'ambiente.

La normativa in questione introduce **specifiche scriminanti per i soggetti segnalanti** - ad esempio nel caso di divulgazione di informazioni coperte da segreto o diritto d'autore - e definisce le modalità di segnalazione e la disciplina di tutela e protezione del lavoratore segnalante.

Va segnalato come la disciplina in vigore sia più ampia di quella precedentemente normata dal D. Lgs. 165/2001 (art. 54-bis), relativa alla protezione dei soli dipendenti pubblici che segnalano illeciti di cui siano venuti a conoscenza; per il settore privato, era necessario fare riferimento al D. Lgs. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti, che prevede disposizioni *ad hoc* da inserire nei modelli organizzative delle imprese.



II) PROPOSTE DI LEGGE

1. Il 1° febbraio 2023, è stato approvato dalla Camera il **disegno di legge istitutivo della Commissione d'inchiesta "ecomafie"**.

Il provvedimento ha l'obiettivo di istituire, per la durata della Legislatura, una Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari.

I compiti della Commissione sono **analoghi a quelli della Commissione "ecomafie" istituita per la precedente Legislatura** (legge 7 agosto 2018, n. 100) tra i quali rientrano: indagare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico transfrontaliero dei rifiuti e indagare su attività illecite relative al Servizio idrico integrato.

Tra le nuove attività oggetto della Commissione "ecomafie" risaltano quelle di indagine sugli **illeciti collegati ai rifiuti derivanti dallo smaltimento degli impianti per la produzione di energia rinnovabile**, nonché sulle **attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare**. Va evidenziata anche la possibilità per la Commissione di analizzare le cause dell'abbandono sul suolo e nell'ambiente di prodotti monouso, anche in plastica, di verificare l'attuazione data alle disposizioni che recano le misure sanzionatorie applicabili a tale condotta e proporre iniziative per la promozione dell'uso di prodotti riutilizzabili o rinnovabili e compostabili.

2. Fino al 31 marzo 2023 è in consultazione lo schema di D.P.R. sul **riutilizzo delle acque reflue trattate e affinate** che armonizza la disciplina nazionale con le regole UE, in vigore dal 26 giugno 2023.

Il regolamento UE 2020/741, invero, detta per la prima volta a livello europeo **i requisiti minimi per il riutilizzo delle acque di recupero**, ossia le acque reflue urbane trattate e poi affinate per scopi agricoli in modo sicuro, proteggendo la salute delle persone e l'ambiente.

Va premesso che l'Italia, rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, pratica già il riutilizzo irriguo delle acque reflue urbane depurate. L'attuale disciplina nazionale è contenuta nel D.M. 12 giugno 2003 n. 185, «Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue», normativa di cui il nuovo D.P.R. prevede l'abrogazione espressa (art. 20).

Si sottolineano, a riguardo, alcune differenze tra la normativa italiana e la nuova normativa europea, riguardanti i seguenti profili: a) ambito di applicazione e destinazioni d'uso; b) introduzione dell'approccio basato sulla gestione del rischio; c) categorie di soggetti responsabili; d) diversa tipologia di approccio ai fini della verifica di qualità delle acque.

In particolare, il provvedimento messo in consultazione dal Ministero dell'ambiente si applica al trattamento e riutilizzo delle acque reflue urbane, domestiche e industriali (queste ultime con limiti ed esclusioni). Sono in ogni caso esclusi i reflui industriali presso lo stesso stabilimento che li ha prodotti sottoposto ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) o autorizzazione unica ambientale (AUA). Il provvedimento definisce le modalità di richiesta dell'autorizzazione a produrre e consegnare acque affinate, le modalità di elaborazione del Piano di gestione del rischio -



secondo quanto previsto dal regolamento UE 2020/741 -, gli obblighi dei gestori degli impianti di affinamento e i loro rapporti coi gestori della distribuzione. Sono indicati anche i parametri fisico-chimici di qualità da rispettare in relazione ai diversi usi e i controlli di conformità a carico del gestore e dell'Autorità competente.

III) NORMATIVA UE

1. Dal febbraio 2023 è stata sottoposta al vaglio del Consiglio UE la **proposta di direttiva sulla qualità dell'aria**, che stabilisce nuovi limiti per gli inquinanti atmosferici a partire dal 2030, sostituendo le direttive CE 2008/50 e 2004/107.

La proposta non prescriverà misure specifiche da adottare, ma si limita a fissare standard di qualità dell'aria da raggiungere: gli Stati membri continueranno ad avere la responsabilità di scegliere le misure più appropriate per raggiungere gli standard di qualità dell'aria e adattarli alle circostanze nazionali e locali.

Tra le principali novità va, inoltre, sottolineata l'introduzione della possibilità per le **persone fisiche**, che subiscono un **danno alla salute dovuto alla violazione della normativa sulla qualità dell'aria**, di **agire in giudizio per ottenere un risarcimento**.

Le Organizzazioni non governative di promozione della salute o dell'ambiente dovranno agire per conto dei danneggiati, per il tramite di **azioni collettive** ("*class action*") delineate sul modello delle azioni a tutela dei consumatori di cui alla direttiva UE 2020/1828.

La richiesta di risarcimento potrà essere presentata una sola volta e il nesso causale tra violazione delle disposizioni e danno alla salute si presumerà provato se la violazione di legge è la conseguenza più plausibile del danno. La presunzione può essere confutata dall'Autorità pubblica chiamata in causa. La prescrizione dell'azione in giudizio non può essere inferiore a 5 anni.

2. In data 21 marzo 2023, la **Commissione per gli affari giuridici (Juri) del Parlamento europeo** si è pronunciata sulla **proposta di direttiva** presentata dalla Commissione UE, destinata a **riformare la Direttiva UE 2008/99 sulla tutela penale dell'ambiente**.

La proposta di direttiva nasce dal bisogno di fronteggiare in maniera più efficace il fenomeno della criminalità ambientale fuori e dentro l'Unione europea, anche in ragione degli scarsi risultati ottenuti, sino ad oggi, dalla Direttiva 2008/99. È emersa, difatti, la necessità di definire in modo più chiaro gli illeciti penali previsti e di includere nuove fattispecie criminose, rivedere e aggiungere nuove forme di sanzioni nonché rafforzare la cooperazione fra Stati membri e oltre confine.

Secondo la Commissione Juri, in sintesi, la nuova direttiva per la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale dovrebbe allargare il campo di applicazione e prevedere sanzioni più afflittive.

Difatti, il **già corposo elenco dei reati** previsti dalla proposta di direttiva presentata dalla Commissione UE - che comprende le discipline in materia di sostanze chimiche, tutela delle acque, gestione dei rifiuti, rischi di incidenti rilevanti ecc. - **dovrebbe essere integrato** con ulteriori nuove



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 1/2023

voci riguardanti anche incendi boschivi e pesca.

In aggiunta, si ritiene necessario **estendere ulteriormente i termini di prescrizione** per i reati ambientali, poiché viene considerato difficile, entro un breve periodo di tempo, venire a conoscenza della commissione di tali reati, della loro portata e delle loro conseguenze dannose.

In ambito sanzionatorio, la Commissione JURI propone di **aumentare le pene pecuniarie per le persone giuridiche**, in modo che il limite massimo non sia inferiore al 10% del fatturato medio mondiale dell'ente negli ultimi tre anni.