



# Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale

## D.L. 92/2015 / A.C. 3210

Dossier n° 324 - Schede di lettura  
9 luglio 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3210
D.L.	92/2015
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	4 luglio 2015
assegnazione:	4 luglio 2015
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, X Attività produttive
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), V Bilancio, XI Lavoro, XII Affari Sociali, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

### Contenuto

#### Modifiche alla disciplina definitoria in materia di gestione dei rifiuti (art. 1)

L'art. 1, comma 1, modifica la disciplina in materia di gestione dei rifiuti, relativamente alle definizioni di "produttore di rifiuti", "raccolta" e "deposito temporaneo" riportate, rispettivamente, nelle lettere f), o) e bb) del [comma 1 dell'art. 183 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#) (cd. Codice dell'ambiente).

La parte quarta del decreto legislativo n. 152 contiene, infatti, la normativa in materia di gestione dei rifiuti che è stata modificata dal [decreto legislativo n. 205 del 2010](#) al fine di recepire la direttiva quadro 2008/98/UE.

In particolare, la **lettera a) integra la definizione di "produttore di rifiuti"** - di cui alla [lettera f\) del comma 1 dell'articolo 183 del d.lgs. 152/2006](#) - **allo scopo di includervi anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile la produzione dei rifiuti** medesimi. L'ampliamento della portata della norma comporta, pertanto, che nella nozione di "produttore" di rifiuti rientrino tutti i soggetti ai quali sia imputabile l'attività materiale e giuridica di produzione dei rifiuti. Si tratta di un ampliamento che traduce in norma un'interpretazione della giurisprudenza riguardante la nozione di "produttore di rifiuti".

La [lettera f\) del comma 1 dell'articolo 183 del decreto legislativo n. 152 del 2006](#), nella versione antecedente alle modifiche del decreto legge in commento, definisce "produttore di rifiuti" il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore). Si tratta di una definizione in linea con l'[articolo 3, numero 5\), della direttiva 2008/98](#), che definisce "produttore di rifiuti" la persona la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale di rifiuti) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti.

L'[articolo 188 del d.lgs. 152/2006](#) individua le responsabilità nella gestione dei rifiuti prevedendo che il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti.

La giurisprudenza si è più volte pronunciata in ordine all'individuazione della nozione di "produttore" esaminando il ruolo dell'appaltatore con riferimento alle attività di gestione dei rifiuti, al fine di distinguere gli obblighi e le responsabilità rispetto alle diverse figure del committente e del subappaltatore.

In relazione all'ampliamento della nozione di "produttore di rifiuti" disposta dalla norma in commento, si richiama la **sentenza della Corte di Cassazione, Sezione III penale, 21 gennaio 2000 n. 4957**, laddove si precisa che il riferimento all'"attività" produttrice di rifiuti non può essere limitato solo a quella materiale ma deve essere

**estesa pure a quella "giuridica" ed a qualsiasi intervento, che determina, poi, in concreto la produzione di rifiuti** (si veda inoltre Cass. pen. Sez. III, 5 giugno 2003, n. 24347, e Cass. pen. Sez. III, 12 ottobre 2005, n. 36963).

In alcune sentenze la giurisprudenza ha espresso un diverso orientamento volto a ritenere che l'appaltatore, in ragione della natura del rapporto contrattuale, che lo vincola al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio è, di regola, il produttore del rifiuto; su di lui gravano, quindi, i relativi oneri, pur potendosi verificare, come osservato in dottrina, casi in cui, per la particolarità dell'obbligazione assunta o per la condotta del committente, concretatasi in ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore, detti oneri si estendono anche a tale ultimo soggetto (si veda da ultimo la sentenza della Corte di Cassazione, sez. III Penale, 16 marzo 2015, n. 11029, e prima Cass. pen. Sez. III, 18 maggio 2012, n. 19072, e 19 ottobre 2004, n. 40618).

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge in commento si sottolinea che l'ampliamento della portata dell'[articolo 183, comma 1, lettera f\), del d.lgs. 152/2006](#) è finalizzato ad aderire "agli indirizzi giurisprudenziali da ultimo ribaditi nella [sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 5916 del 2015](#)", che, tra l'altro, richiama la citata sentenza n. 4957 del 2000.

La sentenza della Corte di cassazione n. 5916 del 2015 ha annullato l'ordinanza dell'11 luglio 2013 del Tribunale di Gorizia, che ha rigettato il ricorso in appello del PM avverso il provvedimento con cui era stato negato il sequestro preventivo di alcune aree e capannoni ubicati all'interno dei cantieri navali di Monfalcone gestiti da Fincantieri, richiesto sulla base della ipotizzata violazione del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1, lett. a) e b), per chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 211, 212, 214, 215 e 216 del medesimo D.Lgs. n. 152 del 2006. La sentenza ha annullato l'ordinanza con rinvio al Tribunale di Gorizia, che il 21 maggio 2015 ha adottato il provvedimento di sequestro.

La Corte osserva che, "secondo quanto emerge dagli atti, la gestione dei rifiuti derivanti dalla attività di costruzione di navi presso i cantieri navali della Fincantieri di Monfalcone, è attività materialmente realizzata da diverse singole ditte affidatarie di incarichi conferiti da Fincantieri per specifici ambiti tecnici, prevedendo un preventivo conferimento di detti rifiuti ad opera di tali ditte a Fincantieri - che ne curava le annotazioni di carico e scarico sugli appositi registri -, il successivo trasferimento di questi da bordo nave, ove erano prodotti, alla terraferma e la loro selezione e trasporto a cura di una ulteriore ditta a ciò incaricata dalla stessa Fincantieri". In proposito, la Corte rileva, "premesso che non risulta che le ditte subappaltatrici di Fincantieri siano titolari della necessaria autorizzazione per la gestione dei rifiuti dalle medesime prodotti nel corso dello svolgimento delle loro multiformi attività, ...che, per un verso, non risulta chiara la ragione della tesi fatta propria dal Tribunale goriziano, secondo la quale la qualificazione attribuita a Fincantieri di produttore in senso giuridico dei rifiuti varrebbe ad esimere le ditte subappaltatrici, certamente produttrici in senso materiale dei rifiuti, da qualsivoglia responsabilità connessa alla illegittima gestione dei rifiuti stessi. Infatti, la giurisprudenza richiamata dal Tribunale decidente è inequivoca nell'affermare che, dovendosi ritenere produttore di rifiuti "non solo il soggetto dalla cui attività deriva la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione" (Corte di cassazione, Sezione III penale 21 gennaio 2000 n. 4957), **siffatta qualificazione non vale a privare della medesima qualifica anche il soggetto che materialmente determina la produzione di rifiuti**".

La **lettera b)** è volta a **ricomprendere** nella definizione di "raccolta" - di cui alla [lettera o\) del comma 1 dell'articolo 183 del d.lgs. 152/2006](#) - oltre alla cernita preliminare, **il deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti** ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento.

La "raccolta" rappresenta una delle attività che rientrano nella "gestione" dei rifiuti (definita nella lettera n dell'articolo 183 sulla scorta di quanto previsto dal numero 9 dell'[articolo 3 della direttiva 2008/98](#)).

La citata lettera o) del comma 1 dell'articolo 183, nella versione antecedente alle modifiche disposte dal disegno di legge, stabilisce che per "raccolta" dei rifiuti si intende il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera «mm», ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento.

L'[articolo 3, numero 10\), della direttiva 2008/98](#) definisce "raccolta" il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il **deposito preliminare**, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento. La modifica introdotta dalla lettera b), che è strettamente collegata alla modifica alla definizione di "deposito temporaneo" di cui si parlerà di seguito, sembra pertanto volta ad operare un adeguamento della disposizione nazionale a quella europea considerato che la norma previgente faceva riferimento al deposito e non al deposito preliminare (v. *infra*).

La **lettera c)** è volta a modificare in due punti la definizione di "**deposito temporaneo**" - di cui alla [lettera bb\) del comma 1 dell'articolo 183 del d.lgs. 152/2006](#) - al fine di:

- **includere il deposito preliminare alla raccolta** dei rifiuti ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento (ricompreso nella definizione di "raccolta" ad opera della lettera b) nella definizione di "deposito temporaneo";
- precisare che **per luogo ove i rifiuti sono prodotti si deve intendere l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti**.

La definizione, antecedente alle modifiche disposte dal decreto legge, intendeva il "deposito temporaneo" come il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'[articolo 2135 del codice civile](#), presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, specificandone le condizioni.

L'intervento operato dalla lettera c) dell'articolo 1 del decreto legge interviene pertanto sulla prima parte della definizione di "deposito temporaneo", per un verso, includendovi, oltre al raggruppamento dei rifiuti, anche il deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti medesimi (ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento) e, per

l'altro, introducendo una precisazione relativa al luogo in cui i rifiuti sono prodotti segnatamente facendo riferimento all'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti.

Restano ferme le condizioni di cui ai numeri da 1) a 5) alle quali è sottoposto il "deposito temporaneo" e che riguardano, tra l'altro, la previsione di limiti quantitativi e temporali entro i quali i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento, il rispetto delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura dei rifiuti pericolosi. Il rispetto di tali condizioni esonera il deposito temporaneo dal regime autorizzatorio disciplinato dall'articolo 208 fatti salvi l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico da parte dei soggetti di cui all'articolo 190 ed il divieto di miscelazione di cui all'[articolo 187](#) (articolo 208, comma 17, del d.gs. 152/2006).

In merito alle modifiche recate dalle lettere b) e c) della norma in esame si rammenta che nella [direttiva 2008/98](#) non è riportata una definizione di "deposito temporaneo", che invece si rinviene in alcuni allegati. La direttiva, infatti, distingue, nell'ambito delle operazioni di smaltimento elencate nell'Allegato I tra "deposito permanente" (D1, deposito sul o nel suolo) e deposito preliminare (D15, cioè prima di un'operazione di trattamento e di smaltimento). Viene precisato, in via residuale rispetto al deposito preliminare, che il "deposito temporaneo", prima della raccolta, nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, è il deposito preliminare alla raccolta a norma dell'articolo 3, punto 10, della direttiva. Si consideri, in proposito, l'integrazione operata dalla lettera b) alla definizione di "raccolta".

Il **considerando 15** della medesima [direttiva 2008/98](#) distingue inoltre tra il deposito preliminare dei rifiuti in attesa della loro raccolta, la raccolta di rifiuti e il deposito di rifiuti in attesa del trattamento, per cui **gli enti o le imprese che producono rifiuti durante le loro attività non dovrebbero essere considerati impegnati nella gestione dei rifiuti e soggetti ad autorizzazione per il deposito dei propri rifiuti in attesa della raccolta.**

Nell'ambito della definizione di raccolta, il **considerando 16 della direttiva 2008/98** specifica che il **deposito preliminare di rifiuti è inteso come attività di deposito in attesa della raccolta** in impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero o smaltimento. Dovrebbe essere operata una distinzione tra il deposito preliminare di rifiuti in attesa della raccolta e il deposito di rifiuti in attesa del trattamento, tenuto conto dell'obiettivo della presente direttiva, in funzione del tipo di rifiuti, delle dimensioni e del periodo di deposito e dell'obiettivo della raccolta. Tale distinzione dovrebbe essere operata dagli Stati membri.

Nella citata **sentenza n. 5916 del 2015**, la Corte di cassazione si sofferma sul richiamo al "deposito temporaneo" a cui il Tribunale di Gorizia fa ricorso con riguardo all'accumulo sulla terraferma dei rifiuti frutto delle lavorazioni compiute dai soggetti committenti di Fincantieri. In proposito, la Corte rileva che, "affinchè si possa parlare di deposito temporaneo, come tale esente dall'obbligo di autorizzazione, è necessario, prescindendosi dagli, ora non rilevanti, requisiti quantitativi e di durata del deposito, che esso avvenga ad opera dello stesso produttore e nell'area ove il rifiuto viene prodotto". Nel caso di specie, invece, secondo la Corte, "il deposito è frutto dell'intervento diretto di Fincantieri ed è eseguito in un'area distinta rispetto a quella ove i rifiuti sono prodotti verso la quale gli stessi sono conferiti appunto attraverso l'intervento di Fincantieri, che li preleva da bordo nave e li trasferisce sulla terraferma ove, peraltro, gli stessi sono oggetto di successiva lavorazione - principalmente si tratta della loro cernita in funzione delle varie tipologie di rifiuto presenti - a cura di una ulteriore ditta a ciò incaricata da Fincantieri". Ad avviso della Corte, si è "quindi di fronte ad una ipotesi riconducibile al concetto di stoccaggio, cioè al deposito preliminare ad una successiva attività di gestione, come tale rientrante nel più ampio genus delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui al dlgs n. 152 del 2006 per le quale è necessaria la specifica autorizzazione (Corte di cassazione, Sezione III penale, 4 dicembre 2013, n. 48491). Ad escludere, infine, la riconducibilità della fattispecie a quella del deposito temporaneo sta la circostanza, già dianzi ricordata, che il rifiuti sono portati sulla terraferma senza una preventiva suddivisione, che come detto è oggetto di un'attività, successiva al loro trasbordo e rilascio sulla terraferma, compiuta da una ulteriore ditta appaltatrice di Fincantieri".

## **Modifiche alla disciplina transitoria in materia di autorizzazione integrata ambientale (art. 2)**

L'art. 2 introduce alcune modifiche alla disciplina transitoria riguardante i procedimenti per il rilascio o l'adeguamento dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), al fine di consentire la prosecuzione dell'esercizio delle installazioni, nelle more della chiusura dei procedimenti autorizzativi da parte delle competenti autorità regionali. Tali modifiche operano attraverso la sostituzione del comma 3 dell'articolo 29 del [decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46](#), che ha attuato la [direttiva 2010/75/UE](#) relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

L'articolo 29 del decreto legislativo n. 46 reca una serie di disposizioni transitorie. In particolare, il comma 2 prevede che i gestori delle installazioni esistenti che non svolgono attività già ricomprese all'Allegato VIII alla Parte Seconda del [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), come introdotto dal [D.Lgs. 128/2010](#) (cd. terzo correttivo del [d.lgs. 152/2006](#), che ha trasposto e sistematizzato la disciplina in materia di autorizzazione ambientale integrata), presentino istanza per il primo rilascio dell'AIA ovvero istanza di adeguamento ai requisiti del Titolo *III-bis* della Parte Seconda del [d.lgs. 152/2006](#) (che raggruppa le norme riguardanti l'autorizzazione integrata ambientale), nel caso - così recita la norma - in cui "l'esercizio debba essere autorizzato con altro provvedimento"; a tal fine, viene previsto che i gestori presentino l'istanza entro il 7 luglio 2014. L'art. 82, paragrafo 2, della direttiva, prevede che gli Stati membri applicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative adottate conformemente alla direttiva a decorrere dal 7 luglio 2015 per le installazioni ivi indicate.

Il previgente [comma 3 dell'art. 29 del D.lgs 4 marzo 2014, n. 46](#), stabiliva che l'autorità competente concludesse i procedimenti avviati in esito alle istanze di rilascio o di adeguamento di cui al comma 2, entro il 7 luglio 2015 e che, nelle more della conclusione dell'istruttoria delle istanze di cui al comma 2, e comunque non oltre il 7 luglio 2015, gli impianti potessero continuare l'esercizio in base alle autorizzazioni previgenti.

Il nuovo comma 3 dell'art. 29:

- **conferma il termine del 7 luglio 2015 per la conclusione dei procedimenti** avviati in esito alle istanze di primo rilascio o di adeguamento cui al comma 2 da parte dell'autorità competente;
- **consente, nelle more della conclusione dei procedimenti, la prosecuzione dell'esercizio in base alle autorizzazioni previgenti**, se del caso opportunamente aggiornate a cura delle autorità che le hanno rilasciate;
- **condiziona la prosecuzione dell'esercizio alla piena attuazione degli adeguamenti** proposti **nelle istanze secondo le tempistiche** ivi definite in quanto necessari a garantire la conformità dell'esercizio dell'installazione con il Titolo *III-bis* della Parte seconda del [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#).

Si segnala che il Ministero dell'ambiente, con una [nota del 17 giugno 2015](#), ha fornito ulteriori criteri sulle modalità applicative della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento alla luce delle modifiche introdotte dal [d.lgs. n. 46 del 2014](#). Specifici chiarimenti sono forniti in ordine alle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 29 di tale decreto, che si applicano alle sole installazioni in cui non sono svolte attività già soggette agli obblighi in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC) ai sensi della precedente normativa. In tale ambito, le parti non esplicitamente autorizzate con AIA (ad esempio perché gestite da un diverso gestore), nell'ambito di installazioni già dotate di AIA ai sensi della precedente normativa, potranno essere dotate di AIA in occasione del primo riesame o aggiornamento sostanziale dell'autorizzazione che si renderà necessario, ma ad esse non sono applicabili le scadenze (7 settembre 2014 e 7 luglio 2015) previste nell'articolo 29, commi 2 e 3, del [D.Lgs. 46/2014](#).

L'autorizzazione integrata ambientale (AIA), disciplinata dal titolo *III-bis* (artt. da *29-bis* a *29-quattordices*) del cd. Codice ambientale, ha per oggetto, ai sensi dell'[art. 4, comma 4, lettera c\), del D.Lgs. 152/2006](#), la "prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale". Ai sensi dell'art. 7, commi *4-bis* e *4-ter*, sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII e loro modifiche sostanziali, mentre sono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al decreto e loro modifiche sostanziali.

Si segnala da ultimo che è stata presentata il 4 marzo 2015 la Relazione del Ministro dell'Ambiente sull'ottemperanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, nonché sullo stato dei controlli ambientali concernente i medesimi stabilimenti, aggiornata al mese di gennaio 2015, ai sensi dell'[articolo 1, comma 5, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, \(Doc. CCIV, n. 4\)](#).

### **Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario (art. 3)**

L'articolo 3 prevede che l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non sia impedito dal **sequestro sui beni dell'impresa** titolare dello stabilimento, **quando la misura cautelare sia stata adottata in relazione ad ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori** e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (comma 1).

La disciplina in esame è diretta ad ampliare quanto già previsto dall'art. 1, comma 4, del DL 207 del 2012 per gli stabilimenti d'interesse strategico nazionale, e segnatamente per l'ILVA di Taranto - richiamato dallo stesso comma 1 in esame (v.ultra) - per le cui disposizioni la **Corte Costituzionale** ha già chiarito (**sent. n. 85 del 2013**) la possibilità di un intervento del legislatore circa la continuità produttiva compatibile con i provvedimenti cautelari.

In particolare, **la Consulta ha escluso la violazione della riserva di giurisdizione**, avuto riguardo alla tesi di fondo del rimettente (il Gip del Tribunale di Taranto), secondo cui il decreto-legge sarebbe stato adottato per vanificare l'efficacia dei provvedimenti cautelari disposti dall'Autorità giudiziaria di Taranto. In sostanza, **si è riconosciuta al legislatore la possibilità di modificare le norme cautelari, quanto agli effetti ed all'oggetto, anche se vi siano misure cautelari in corso secondo la previgente normativa**. Nel contempo, si è attribuito alla legislazione ed alla conseguente attività amministrativa il compito di regolare le attività produttive pericolose, senza che le cautele processuali penali possano far luogo delle relative strategie.

Come accennato, la richiamata disciplina del **DL 207 del 2012** (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) già ha permesso la prosecuzione dell'attività d'impresa negli stabilimenti di interesse strategico nazionale pur in presenza di provvedimenti di sequestro sui beni aziendali disposti dall'autorità giudiziaria.

Il DL 207 ha previsto che **il Ministro dell'ambiente potesse autorizzare**, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), la **prosecuzione dell'attività produttiva** di uno stabilimento industriale dichiarato "di interesse strategico nazionale" **per un periodo massimo di 36 mesi**, a condizione che vengano adempite le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'autorizzazione al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente **e della salute** secondo le migliori tecniche disponibili.

L'esercizio del potere attribuito al Ministro è condizionato dalla presenza dei seguenti **presupposti**:

- deve trattarsi di uno stabilimento individuato, con apposito D.P.C.M., come "stabilimento di interesse strategico nazionale";

- presso lo stabilimento devono essere occupati almeno 200 lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, da almeno un anno;
- vi sia una assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione.

Ai sensi del **comma 4** le disposizioni che **consentono allo stabilimento di proseguire l'attività** alle condizioni indicate, trovano applicazione **anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare** dello stabilimento. In tal caso, i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa.

Si ricorda che il **sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.)** è una misura cautelare reale, finalizzata ad impedire che la libera disponibilità di "una cosa pertinente al reato" possa aggravare o protrarre le conseguenze dell'illecito, ovvero agevolare la commissione di altri reati (comma 1). La funzione dell'istituto è, quindi, quella di inibire possibili attività illecite ponendo un vincolo di indisponibilità sui beni oggetto di sequestro. Nel necessario bilanciamento di interessi, il pericolo di aggravamento o protrazione delle conseguenze del reato ovvero la possibile agevolazione della commissione di altri illeciti giustifica la compressione di diritti individuali costituzionalmente garantiti come il diritto di proprietà privata e di libera iniziativa economica.

Le condizioni per la legittima adozione della misura, richiesta dal pubblico ministero e di competenza del giudice (il giudice del merito o, nella fase delle indagini preliminari, il GIP), consistono nella presenza contemporanea di due elementi:

- il *fumus delicti*;
- il *periculum in mora*.

**Oggetto del sequestro preventivo** di cui all'art. 321 può, quindi, essere qualsiasi bene - a chiunque appartenente, compresa persona estranea al reato - purché esso sia, anche indirettamente, collegato al reato e, ove lasciato in libera disponibilità, idoneo a costituire pericolo di aggravamento o di protrazione delle conseguenze del reato ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti. **Tra i beni sequestrabili sono certamente compresi i beni aziendali**; secondo Cassazione, sent. 29797 del 2001 è, ad esempio, legittimo il sequestro di un'intera azienda allorché vi siano indizi che anche taluno soltanto dei beni aziendali sia, proprio per la sua collocazione strumentale, in qualche modo utilizzato per la consumazione del reato, a nulla rilevando che l'azienda in questione svolga anche normali attività imprenditoriali.

Come accennato, l'articolo 3 mette in relazione la prosecuzione dell'attività d'impresa in pendenza del sequestro di beni aziendali alla motivazione della misura ovvero la sussistenza di ipotesi di reato in materia di **sicurezza sul lavoro** (*si tratta sostanzialmente dei numerosi illeciti a carico del datore di lavoro previsti dal decreto legislativo n. 81 del 2008, cd. testo unico sulla sicurezza sul lavoro*).

Si ricorda che, dopo la morte (l'8 giugno 2015) di un operaio in un incidente all'altoforno 2 dell'Ilva (l'operaio è stato investito da una improvvisa fiammata durante le operazioni di misurazioni della temperatura), lo stesso impianto è stato posto sotto sequestro preventivo dalla Procura di Taranto; il GIP convalidando il sequestro dell'altoforno 2 (con la motivazione che l'impianto non è sicuro e mette a rischio la vita degli operai) ha anche respinto la richiesta di facoltà d'uso presentata dai legali dei commissari dell'Ilva.

Il decreto prevede che l'attività dello stabilimento possa proseguire per un periodo massimo di 12 mesi dall'adozione del richiamato provvedimento di sequestro subordinatamente alla presentazione – entro 30 giorni - di un **piano contenente le misure aggiuntive, anche di natura provvisoria, per la tutela della sicurezza dei lavoratori** sull'impianto oggetto del provvedimento di sequestro (commi 2 e 3). **Il piano va comunicato all'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro** ed è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo (comma 4).

*Dalla formulazione della disposizione sembra che, per la prosecuzione dell'attività non sia necessario chiedere formalmente al GIP procedente il dissequestro del bene aziendale in questione, risultando sufficiente la comunicazione a quest'ultimo, da parte dell'impresa, del piano di sicurezza dell'impianto.*

La descritta disciplina si applica anche ai **provvedimenti di sequestro già adottati dalla magistratura al 4 luglio 2015** (data di entrata in vigore del decreto-legge in esame). Sia il termine di 12 mesi per il protrarsi dell'attività s'impresa che quello di 30 gg. per la redazione del piano per la sicurezza decorrono dalla data sopracitata (comma 5).

Si ricorda che la normativa vigente (**articoli 28 e ss. del D.Lgs. 81/2008**) impone al datore di lavoro (in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente, nei casi in cui sia prescritta la sorveglianza sanitaria, e previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) di valutare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori (tra cui quelli collegati allo stress lavoro-correlato e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza). Al seguito della valutazione dei rischi, il datore di lavoro, sempre con la collaborazione dei richiamati soggetti, ha l'obbligo di redigere il **Documento di valutazione dei rischi (DVR)**, contenente informazioni quali: la relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa; l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate, nonché dei dispositivi di sicurezza da adottare; il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza; l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare; l'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio; l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici, le quali richiedono una specifica capacità professionale.

Per quanto concerne l'emergenza ambientale nella zona dell'ILVA di Taranto, si rinvia all'apposito [tema dell'attività parlamentare](#) redatto dal Servizio Studi.

## Relazioni allegata o richieste

Al disegno di legge sono allegata la relazione illustrativa e la relazione tecnica.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Con riguardo all'emergenza nell'area di Taranto sono già stati adottati i seguenti decreti legge:

- 7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto;
- 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale;
- 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale;
- 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni (articolo12);
- 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate;
- 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, nel testo risultante dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116 (art. 22-quater) ;
- 16 luglio 2014, n. 100, recante misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario (non convertito in legge in quanto confluito nel predetto decreto n. 91);
- 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto.

## Motivazioni della necessità ed urgenza

Nel preambolo del decreto sono esplicitate le motivazioni di necessità e urgenza di:

- emanare disposizioni che assicurino la coerenza e l'uniforme applicazione delle definizioni di produttore, di raccolta e di deposito temporaneo di rifiuti, al fine di uniformare la disciplina nazionale con quanto stabilito dalla [direttiva 2008/98/UE](#), con particolare riferimento alle attività che costituiscono l'*iter* tecnico-amministrativo di produzione e gestione dei rifiuti;
- adottare una disciplina transitoria volta a consentire che le installazioni sottoposte ad autorizzazione integrata ambientale a seguito dell'entrata in vigore del [decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46](#), di attuazione della [direttiva 2010/75/UE](#), già operanti nel pieno rispetto dei requisiti stabiliti dalla direttiva medesima, possano proseguire il proprio esercizio nelle more della definizione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione da parte delle competenti autorità regionali;
- emanare disposizioni che assicurino la prosecuzione, per un periodo determinato, dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale interessati da un provvedimento giudiziario di sequestro dei beni;
- garantire che le misure, anche di carattere provvisorio volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dei medesimi stabilimenti, siano adempite secondo condizioni e prescrizioni contenute in un apposito piano, a salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Rileva la materia della tutela dell'ambiente che, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, lettera s), della Costituzione è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Rileva altresì la materia "ordinamento civile e penale" anch'essa riservata, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge, che detta disposizioni in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale, presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo.

## Compatibilità comunitaria

### Procedure di contenzioso

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

La Commissione europea ha emesso lo scorso **16 ottobre 2014** un **parere motivato** nei confronti dell'Italia nell'ambito della **procedura di infrazione n. 2177/2013**, avviata il 26 settembre 2013, contestando **in relazione allo stabilimento ILVA di Taranto la violazione della direttiva 2008/1/UE** (c.d. Direttiva IPPC) sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento fino al 7 gennaio 2014, e **della direttiva 2010/75/UE**, relativa alle **emissioni industriali**, a decorrere da tale data.

Nel parere motivato, la Commissione, pur riconoscendo i progressi conseguiti dalla data di costituzione in mora, contesta la violazione delle direttive sopra richiamate con riferimento a tre diversi ambiti.

Anzitutto, essa ritiene il **gestore dello stabilimento ILVA di Taranto inadempiente in relazione a numerose prescrizioni previste dall'AIA dell'ottobre 2012**.

Le **inadempienze ancora riscontrate** riguardano:

- la **mancata copertura dei siti di stoccaggio dei minerali e dei materiali polverulenti**;
- la mancata adozione di provvedimenti volti alla **minimizzazione delle emissioni gassose dagli impianti di trattamento dei gas**;
- la mancata adozione di misure per il **controllo dell'emissione di particolato** con il flusso di vapore acqueo in uscita dalle torri di spegnimento;
- mancata adozione di provvedimenti per la **riduzione delle emissioni di polveri dalle acciaierie**.

Inoltre, la Commissione rileva che:

- il rinvio dei termini di adempimento delle prescrizioni di un'AIA è **contrario alla logica dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sulle emissioni industriali**, che dispone che gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché le condizioni di autorizzazione siano rispettate;
- **non risulta l'adozione del piano industriale**, propedeutico, a norma del [D.L. n. 61/2013](#), all'attuazione del piano ambientale.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, la Commissione europea conclude che, non avendo garantito il rispetto di tutte le prescrizioni dell'AIA, **la Repubblica italiana ha violato l'articolo 14, lettera a), della direttiva IPPC sino al 7 gennaio 2014 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sulle emissioni industriali a decorrere da tale data**.

Un secondo ambito di violazioni contestate dalla Commissione europea, già all'atto della costituzione in mora complementare, riguarda **le disposizioni delle direttive IPPC e sulle emissioni industriali** anche con riferimento alla **mancata adozione** di misure che garantiscano che le installazioni industriali siano gestite in modo che **non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi**.

In base a tali dati, la Commissione europea eccepisce **la violazione da parte della Repubblica italiana dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della direttiva IPPC sino al 7 gennaio 2014 e dell'articolo 11, lettera c), della direttiva sulle emissioni industriali**, a decorrere da tale data.

Il terzo ambito di contestazioni mosse dalla Commissione attiene **alla violazione da parte della Repubblica italiana dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva IPPC sino al 7 gennaio 2014 e dell'articolo 14, paragrafo 1, comma 1, della direttiva sulle emissioni industriali a decorrere da tale data, nonché la violazione dell'articolo 9, paragrafo 3, comma 1 e paragrafo 6, della direttiva IPPC fino al 7 gennaio 2014 e dell'articolo 14, paragrafo 1, comma 2, lettere b), e) ed f), della direttiva sulle emissioni industriali a decorrere da tale data, letti in combinato disposto, rispettivamente, con l'articolo 3, paragrafo 1, lettere a), c) ed f), della direttiva IPPC e con l'articolo 11, lettere a), e) ed h), della direttiva sulle emissioni industriali**.

In particolare, la Commissione si riferisce al **mancato aggiornamento dell'AIA nel 2013, alla mancanza di disposizioni per la protezione del suolo e delle acque sotterranee, per la verifica periodica del loro stato e per la prevenzione delle emissioni nel suolo e nelle acque sotterranee, alla mancanza di misure relative all'arresto definitivo dell'impianto**.

Pur prendendo in considerazione le ulteriori misure recate dal [D.P.C.M. del 14 marzo 2014](#), ad avviso della Commissione, **l'AIA dello stabilimento ILVA di Taranto continua ad essere inadeguata**, non contenendo tutte le misure prescritte dalle direttive europee.

D15092	Servizio Studi - Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente
	Servizio Studi - Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-9574	 CD_attProd