CAMERA DEI DEPUTATI N. 2770

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TRANO, APRILE, BENEDETTI, CUNIAL, ERMELLINO, RIZZONE, VIZZINI

Disposizioni per il rafforzamento della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di inquinamento ambientale nei settori della gestione del ciclo dei rifiuti e della produzione di gas

Presentata il 5 novembre 2020

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il moltiplicarsi di violazioni e conseguentemente il prodursi di danni ambientali da cui è stato interessato il nostro Paese negli ultimi anni è notevolmente cresciuto.

L'ambiente rappresenta un bene fondamentale per ogni nazione. L'educazione al rispetto di esso è un dovere fondamentale per ogni cittadino, ma deve riguardare a maggior ragione quanti, come le istituzioni scolastiche, sono preposti a tale funzione. In tal senso il Parlamento non può sottrarsi al suo ruolo di discussione e individuazione degli strumenti più idonei a contrastare le fonti di inquinamento, causa di accelerazione dei cambiamenti climatici.

La presente proposta di legge affronta spinose tematiche ambientali, andando ad individuare una normazione rafforzata per settori come quello dei rifiuti, dove la cronaca racconta quotidianamente di possibili indebite ingerenze, finanche della criminalità organizzata. In tali ambienti l'ambiente viene concepito ancora oggi con la logica economica dell'esternalità, cancellando di fatto il diritto alla salute costituzionalmente garantito.

Tale disvalore si è andato purtroppo consolidando a causa di carenze normative, riempite talvolta dalle interpretazioni, talaltra dai malintesi della pubblica amministrazione, fino a vere e proprie connivenze da parte di taluni soggetti, a cui s'intende mettere riparo con una normativa molto snella.

Per questo motivo si è scelto di concentrarsi esclusivamente sulle tre categorie di soggetti più esposti al rischio di incidenti: le

imprese soggette alla direttiva 2012/18/UE sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (cosiddetta « direttiva Seveso III »), recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105; gli enti di diritto pubblico o privato titolari di insediamenti industriali o depositi, che operano nella gestione del ciclo dei rifiuti; le realtà produttive che si occupano della produzione di gas a fini di approvvigionamento utilizzando sottoprodotti agricoli o rifiuti (codice ATECO 2007 35.21.00, primo capoverso).

In particolare il ciclo dei rifiuti presenta un alto profilo di rischio, sia dal punto di vista ambientale, sia dal punto di vista dell'infiltrazione della criminalità organizzata. Le organizzazioni criminali e mafiose sono particolarmente attratte dall'ingente flusso di denaro generato a cominciare dagli appalti pubblici del servizio di raccolta, fino alla destinazione finale alla discarica o all'avviamento al recupero. Del resto, in molti comuni la raccolta dei rifiuti rappresenta ormai da anni l'appalto più ricco.

Parallelamente è cresciuta l'attenzione pubblica attorno a due fenomeni anomali: lo smaltimento scorretto dei rifiuti e gli incendi. Studi epidemiologici approfonditi hanno evidenziato la correlazione tra la scoperta di discariche abusive, le emissioni industriali nell'ambiente e l'aumento della mortalità in alcune aree martoriate.

Tra le fonti di inquinamento più preoccupanti vi sono gli sversamenti in mare e nei corsi d'acqua, l'interramento di sostanze nocive triturate e l'uso di esse nei terreni al posto del *compost* e i roghi degli stabilimenti di deposito o stoccaggio dei rifiuti.

La cosiddetta « Terra dei fuochi » campana e l'inquinamento della valle del Sacco nel Frusinate non rappresentano purtroppo casi isolati.

Solo per rimanere al Lazio, l'area a cavallo tra le province di Latina e Roma è sede di diverse centrali a biogas, aziende soggette a rischio di incidente rilevante, aziende impegnate nel ciclo di gestione dei rifiuti e discariche, molte delle quali abusive e già sequestrate; a seguito dell'incendio scoppiato il 5 maggio 2017 all'interno dello stabilimento della Eco X di Pomezia e della nube tossica che si è sprigionata, il responsabile di quell'impresa è stato condannato dal tribunale di Velletri.

Il 9 agosto 2020 si è sviluppato un rogo all'interno dell'azienda di recupero di rifiuti Loas Italia srl di Aprilia e sono stati necessari ben sette giorni per spegnerlo. L'enorme quantità di rifiuti in fiamme, tra cui carta, plastica e gomma, ha prodotto una nube che, come rilevato dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della regione Lazio, ha inquinato pesantemente l'aria della zona, con ansie e disagi notevoli per le famiglie di Aprilia e dei centri vicini, costrette in giornate torride a restare barricate in casa con le finestre chiuse, nonché disagi alle aziende agricole. A seguito dell'accaduto, il comune di Aprilia, sulla base delle analisi tecniche, emetteva diverse ordinanze restrittive nei confronti della popolazione.

Dall'esame della documentazione della procedura presso la provincia di Latina risulterebbe che alcuni pareri, di fondamentale importanza, trasmessi per posta elettronica certificata dal comando dei vigili del fuoco di Latina, non sarebbero arrivati al competente comune di Aprilia, che non avrebbe potuto prendere i relativi provvedimenti. A ciò si può e si deve ovviare con l'inserimento di tutti i documenti relativi ai progetti in corso di autorizzazione presso apposito sito telematico, come già avviene per i progetti sottoposti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tale modalità di pubblicazione telematica, introdotta dai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 5 della presente proposta di legge, consentirebbe alle amministrazioni responsabili del procedimento di conseguire importanti obiettivi sul piano della semplificazione, della trasparenza e dell'economicità. Si eviterebbe ad esempio di dedicare risorse umane alla trattazione delle richieste di accesso agli atti, dato che la documentazione sarebbe consultabile per via telematica, previa autorizzazione, riducendo tempi e costi. Risulterebbe altresì rafforzata la certezza del rispetto dei ter-

mini e agevolato l'adempimento per tutti gli enti e le istituzioni interessati dal procedimento o chiamati ad esprimere parere.

Altro importante rogo si è verificato il 19 agosto 2020 nella vicina Ardea, dove sono andati a fuoco circa tremila pneumatici e carcasse d'auto, generando ulteriore inquinamento; gli esperti ritengono inoltre che il rogo della Loas avrà conseguenze peggiori di quanto accaduto a Pomezia.

Ma al di là del carattere doloso o no, questi e altri casi evidenziano l'importanza del rispetto delle normative sulla prevenzione e il continuo ricorso, nelle conferenze di servizi propedeutiche al rilascio dell'autorizzazione ambientale ad operare, alla pratica del silenzio assenso. Tale *modus operandi* si traduce di fatto nella deresponsabilizzazione degli uffici e nell'impossibilità di risalire al funzionario che avrebbe dovuto rilevare eventuali anomalie. Conseguentemente la proposta di legge prevede, per i settori cui ne è prevista l'applicazione, l'obbligo di rendere ciascun parere in forma espressa e motivata, nella consapevolezza che i pareri in materia ambientale, sanitaria, urbanistica o di prevenzione degli incendi debbano contenere valutazioni puntuali.

Per tutte queste ragioni si ritiene opportuno intervenire, a fini di prevenzione e di dissuasione, su alcune disposizioni di carattere amministrativo e sanzionatorio che riguardano le autorizzazioni e i reati in materia ambientale.

Pertanto, al comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge, integrando il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si stabilisce, alla lettera *a)*, che le autorizzazioni per l'esercizio degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi che operano nella gestione del ciclo dei rifiuti o che effettuano la produzione di gas mediante carbonizzazione del carbone o utilizzando sottoprodotti agricoli o rifiuti non possano essere rilasciate quando il titolare o il legale rappresentante dell'impresa richiedente, il responsabile tecnico dei trattamenti o delle lavorazioni, i soggetti che svolgono in essa funzioni di amministrazione, direzione o controllo ovvero i possessori di quote o partecipazioni (qualificate, nel caso di società di capitali) siano stati condannati per inquinamento ambientale, nella sola ipotesi dolosa e soltanto in caso di recidiva specifica, ovvero per morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, per disastro ambientale (anche nell'ipotesi colposa), per traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, per impedimento del controllo o per attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Giova ricordare che – a norma dell'articolo 32-*quater* del codice penale – la condanna per i menzionati delitti (eccettuati quelli di cui agli articoli 452-*ter* e 452-*quinquies*) importa la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per una durata compresa tra uno e cinque anni.

Lo stesso comma, alla lettera *b)*, prevede che, negli stessi casi, alla condanna dei soggetti sopra indicati consegua il divieto di iscrizione dell'impresa all'Albo nazionale dei gestori ambientali, che costituisce requisito necessario per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti inquinati, di bonifica dei beni contenenti amianto e di commercio e intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Il comma 2 interviene sull'articolo 25-*undecies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, riguardante la responsabilità delle persone giuridiche e degli enti in caso di reati ambientali commessi da loro amministratori o dipendenti. La disposizione prevede che le sanzioni pecuniarie si applichino agli enti esercenti gli impianti, gli stabilimenti e i depositi che operano nella gestione del ciclo dei rifiuti o che effettuano la produzione di gas mediante carbonizzazione del carbone o utilizzando sottoprodotti agricoli o rifiuti, anche nel caso in cui l'amministratore o il dipendente condannato non abbia operato nell'interesse o a vantaggio dell'ente, esclusa comunque l'ipotesi in cui si provi che il reo abbia agito nell'esclusivo interesse proprio o di terzi. Rimane comunque esclusa l'applicazione di sanzioni interdittive a carico dell'ente (interdizione dall'esercizio dell'attività; sospensione o revoca delle autorizzazioni; divieto di contrattare con la pubblica am-

ministrazione; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi; divieto di pubblicizzare beni o servizi).

È peraltro utile ricordare a questo riguardo che la Corte di cassazione (III sezione penale, sentenza n. 3157 del 4 ottobre 2019) ha ritenuto che, nel caso dei reati ambientali di natura colposa i quali, a norma dell'articolo 25-*undecies* del decreto legislativo n. 231 del 2001, costituiscono presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente, i concetti di « interesse » e « vantaggio » debbano essere riferiti alla condotta e non all'esito antigiuridico di essa. In tali casi, l'interesse e il vantaggio vanno infatti individuati sia nel risparmio economico determinato, per l'ente, dalla mancata adozione di impianti o dispositivi idonei a prevenire la violazione, sia nell'eliminazione di tempi morti cui la predisposizione e manutenzione di detti impianti avrebbe dato luogo, con economizzazione complessiva dell'attività produttiva.

Vi è tuttavia un ulteriore problema, che merita l'attenzione del legislatore. Rintracciare i soggetti realmente responsabili di inquinamento diventa sempre più complesso. Le procure della Repubblica, tramite gli organi di polizia giudiziaria, sono impegnate in una battaglia campale contro l'intestazione fittizia tramite prestanome o sistemi societari costruiti come « scatole cinesi », ma nulla possono quando le società siano « schermate ». Questo tipo di architettura finanziaria, prevista dalla legge 23 novembre 1939, n. 1966, e regolata dal regio decreto 22 aprile 1940, n. 531, è usata sempre più frequentemente anche in settori così pericolosi, dove proprio l'elemento fiduciario, l'*intuitus personae*, dovrebbe invece consigliare la completa conoscenza dell'interlocutore e dei suoi soci, soprattutto quando il contraente è la pubblica amministrazione. La « schermatura » non consente di sapere se grazie a essa in un determinato territorio operi un soggetto sottoposto a procedimenti giudiziari o a carico del quale siano già state emesse condanne, né se la concentrazione nelle mani dello stesso abbia dato luogo ad una posizione dominante o di monopolio. È necessario per questo vigilare attentamente. Si tratta di un ruolo che, date le competenze previste nella legge 7 agosto 2018, n. 100, può essere svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

Pertanto questa proposta di legge ha come obiettivo quello di sostenere, attraverso l'introduzione di « buone pratiche » amministrative, la trasparenza e la semplificazione delle procedure e il contrasto delle attività illecite praticate dalla criminalità organizzata e dell'eccessiva concentrazione di potere decisionale sul destino della salute umana e dell'ambiente nelle mani di pochi addetti ai lavori.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano all'esercizio degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi che operano nella gestione del ciclo dei rifiuti o che effettuano la produzione di gas mediante carbonizzazione del carbone o utilizzando sottoprodotti agricoli o rifiuti, di cui al codice ATECO 2007 35.21.00, primo capoverso.

Art. 2.

(Applicazione del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105)

1. Agli impianti, agli stabilimenti e ai depositi di cui all'articolo 1 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105, anche per quanto riguarda i rinnovi delle autorizzazioni e le modifiche non sostanziali o rilevanti dei medesimi impianti, stabilimenti e depositi.

Art. 3.

(Norme in materia di autorizzazioni e sanzioni)

1. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 208, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. L'autorizzazione di cui al comma 1 nonché l'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti e gli stabilimenti che effettuano la produzione di gas mediante carbonizzazione del carbone o utilizzando sottoprodotti agricoli o rifiuti, di cui al codice ATECO 2007 35.21.00, primo capoverso, non può essere rilasciata o rinnovata e, ove già rilasciata, è revocata

qualora il titolare o il legale rappresentante dell'impresa richiedente, il responsabile tecnico o taluno dei soggetti che in essa svolgono funzioni di amministrazione, direzione o controllo o detengono una partecipazione o una quota sia stato condannato con sentenza definitiva per alcuno dei delitti di cui agli articoli 452-*bis*, nel caso di recidiva ai sensi dell'articolo 99, secondo comma, numero 1), 452-*ter*, 452-*quater*, anche nella fattispecie colposa di cui all'articolo 452-*quinquies*, 452-*sexies*, 452-*septies* e 452-*quaterdecies* del codice penale. Nel caso in cui l'impresa sia costituita come società di capitali, la disposizione di cui al primo periodo non si applica qualora la partecipazione sia inferiore al 10 per cento del capitale »;

b) all'articolo 212, comma 15, dopo la lettera *a)* è inserita la seguente:

« *a-bis)* divieto di iscrizione all'Albo nei casi indicati all'articolo 208, comma 2-*bis* ».

2. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si provvede ad adeguare l'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 giugno 2014, n. 120, alle disposizioni della lettera *a-bis)* del comma 15 dell'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotta dal comma 1 del presente articolo.

3. Dopo il comma 1 dell'articolo 25-*undecies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

« *1.1.* In deroga al comma 1 dell'articolo 5, le sanzioni di cui al comma 1 del presente articolo si applicano agli enti esercenti gli impianti, gli stabilimenti e i depositi che operano nella gestione del ciclo dei rifiuti o che effettuano la produzione di gas mediante carbonizzazione del carbone o utilizzando sottoprodotti agricoli o rifiuti, di cui al codice ATECO 2007 35.21.00, primo capoverso, anche nel caso in cui le persone indicate nel medesimo comma 1 dell'articolo 5 non abbiano operato nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Non si applicano, in tal caso, le sanzioni interdittive

ai sensi del comma 1-*bis* del presente articolo. Resta fermo comunque quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 5 ».

Art. 4.

(Garanzia finanziaria)

1. I gestori degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi di cui all'articolo 1 devono prestare la garanzia finanziaria di cui all'articolo 208, comma 11, lettera *g)*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo i criteri indicati nel paragrafo 3 della circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento n. 1121 del 21 gennaio 2019.

Art. 5.

(Rilascio e pubblicazione dei pareri)

1. I pareri richiesti agli enti competenti e rilasciati nel corso delle conferenze di servizi, propedeutici alla concessione dell'autorizzazione ambientale per l'esercizio degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi di cui all'articolo 1, sono sempre resi in forma espressa e motivata.

2. I progetti presentati per la realizzazione degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi di cui all'articolo 1 e i pareri resi nei procedimenti di cui al comma 1 del presente articolo sono pubblicati in una banca di dati telematica istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Nella banca di dati di cui al primo periodo sono altresì inserite le comunicazioni relative all'esito dei procedimenti e degli accertamenti previsti dagli articoli 16, comma 5, e 19, comma 3, della legge 8 marzo 2006, n. 139.

3. L'organizzazione della banca di dati di cui al comma 2 è disciplinata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo criteri che assicurino la trasparenza delle informazioni, la semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi dei procedimenti.

4. I cittadini, i comitati e le associazioni che ne fanno richiesta possono consultare per via telematica la documentazione pubblicata nella banca di dati di cui al comma 2, ad eccezione dei documenti esclusi dal diritto di accesso ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 6.

(Competenze della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati)

1. La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati, di cui alla legge 7 agosto 2018, n. 100, in aggiunta alle competenze ivi previste, indaga e riferisce annualmente alle Camere sugli assetti societari e di capitale e sull'attività, compresi gli appalti pubblici, delle società esercenti impianti, stabilimenti o depositi di cui all'articolo 1 della presente legge, gestite per il tramite di società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966, o tramite altri soggetti interposti in luogo dell'effettivo titolare.

2. La Commissione parlamentare di inchiesta di cui al comma 1 indaga altresì e riferisce annualmente alle Camere sugli appalti pubblici conferiti ai soggetti esercenti gli impianti di cui all'articolo 1.

Art. 7.

(Disposizioni transitorie)

1. I gestori degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi di cui all'articolo 1, già autorizzati o in esercizio alla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono all'adeguamento dei medesimi alle disposizioni della presente legge entro centoventi giorni dalla data della sua entrata in vigore.

2. I gestori degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi di cui al comma 1 del presente articolo prestano o adeguano la garanzia finanziaria prevista dall'articolo 4

entro il termine indicato nel citato comma 1.

3. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105, con particolare riferimento alle misure di prevenzione degli incendi, i gestori degli impianti, degli stabilimenti e dei depositi di cui al comma 1 eseguono i seguenti adempimenti nel termine per ciascuno indicato, decorrente dalla medesima data di entrata in vigore:

a) entro centoventi giorni, trasmettono ai soggetti indicati nell'articolo 13, comma 1, alinea, del citato decreto legislativo n. 105 del 2015 una relazione analitica sui tipi di rifiuti presenti nell'impianto, stabilimento o deposito, con riguardo all'eventuale produzione di miscele di rifiuti;

b) entro centottanta giorni, adeguano le procedure antincendio, compreso l'aggiornamento dei piani di emergenza interna ed esterna, in relazione all'eventuale produzione di miscele di rifiuti e all'eventuale sviluppo di incendi;

c) entro duecentodieci giorni, presentano il progetto di adeguamento degli impianti di rilevazione e antincendio, contenente le misure necessarie per evitare lo sviluppo e la propagazione di incendi da miscele di rifiuti;

d) entro duecentoquaranta giorni, presentano ai soggetti indicati alla lettera *a)* il piano di sorveglianza e controllo, anche a distanza, per impedire o controllare la formazione di miscele di rifiuti e lo sviluppo di incendi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

18PDL0120860