



Dipartimento Ambiente e Territorio, Salute e Sicurezza

Prime note sui Decreti Legislativi di cui
alla delega ambientale 308/2005

Ottobre 2006

Premessa

Dalla lettura dei Decreti Legislativi, che dovrebbero attuare la delega ambientale, emerge con chiarezza come l'indirizzo politico del Ministero di trasformare un sistema normativo impostato secondo una logica "prescrittiva" in uno secondo finalità "prestazionali" (cosa in una certa misura condivisibile se prestazionale significa una maggiore efficienza ed efficacia della norma ai fini della tutela dell'ambiente e della sicurezza dei cittadini) non va al di là di una pura operazione propagandistica.

I redattori dei Decreti, infatti, in centinaia di pagine non sono stati capaci di aggiungere nulla di innovativo a quanto già esistente nella normativa nazionale e di derivazione europea. Quello che hanno fatto invece è la metodica distorsione delle intere materie trattate per venire incontro agli interessi di alcuni settori produttivi.

Che questa sia la chiave di lettura dei decreti risulta evidente se consideriamo la palese contraddizione tra l'obiettivo di ridisegnare l'intera normativa ambientale secondo finalità "prestazionali" e il mancato coinvolgimento dell'insieme di quei soggetti che dovrebbero esprimere gli "obiettivi prestazionali" da privilegiare.

E' il caso del conflitto ambientale: la risposta dei decreti è di superare il conflitto rendendo più "efficienti" le norme dal punto di vista dell'impresa e non piuttosto sotto il profilo di maggiori garanzie di sicurezza per i cittadini e per l'ambiente.

E' il caso della cooperazione interistituzionale: la risposta del decreto è una forte spinta al centralismo piuttosto che percorsi istituzionali condivisi.

In coerenza a questa impostazione, in estrema sintesi si può affermare che i redattori dei Decreti intervengono sulle diverse materie in particolare su tre assi e su alcuni istituti ed organi politici ed amministrativi.

ASSI DI INTERVENTO, ISTITUTI ED ORGANI

Centralizzazione

*Pur essendo la materia ambientale di competenza statale, è comunque orientamento consolidato che si possa positivamente governare solo nell'ambito di un rapporto di cooperazione e di convergenza tra i diversi livelli istituzionali. Su questo indirizzo si muove l'intera normativa europea e l'insieme dei pronunciamenti costituzionali nazionali. Per non parlare dell'ONU e della cultura ambientalista mondiale. E poi che fine avrebbe fatto la volontà federalista del governo? D'altra parte come è possibile garantire alti livelli prestazionali senza coinvolgere l'insieme delle sedi istituzionali che, pur a diverso titolo, sono chiamate ad esprimersi?
(E' il caso della difesa del suolo, dei rifiuti, della VIA e VAS)*

Su questo punto deve essere sollecitata una posizione molto ferma da parte di Regioni ed EE.LL.

Contrazione degli ambiti di applicazione

*E' questo l'espedito utilizzato, in netto contrasto anche con direttive europee, per sottrarre materie dall'ambito di applicazione della normativa. La qualità delle prestazioni in questi casi si realizza non riconoscendo interesse ambientale a problematiche che, pur se complesse, presentano aspetti delicatissimi sotto il profilo della salute e della sicurezza dei cittadini. Si tratta forse dell'intervento più insidioso su cui sicuramente è stata esercitata il massimo della pressione lobbistica.
(E' il caso dei rifiuti, delle bonifiche, della qualità dell'acqua, della VIA e VAS).*

Deresponsabilizzazione

*E' il terzo asse indispensabile a completare l'intervento deregolatorio messo in atto dal ministero. Alla sottrazione di competenze ed alla riduzione dell'ambito di applicazione si aggiunge la pressoché inconsistente azione di prevenzione e di reazione ai danni contro l'ambiente. Le stesse sanzioni sono a dir poco ridicole.
(E' il caso del danno ambientale, delle bonifiche, dei rifiuti).*

Organi politici ed organi amministrativi

*Viene meno in taluni casi il principio della separazione fra organi politici ed organi amministrativi così come codificato dal D. Lgs. 165/2001. In questo modo salta il principio di responsabilità nelle rispettive sfere di azione.
(E' il caso della difesa del suolo).*

Accordi e contratti di programma pubblico/privato

Gli schemi di D. Lgs. prevedono una non condivisibile esorbitanza dell'istituto attribuendogli il potere di delega alla normativa ordinaria nonché alla attività istituzionale di programmazione e di coordinamento della PP.AA.

**Se è su questa estensione che si fonda la filosofia prestazionale, di fatto questo avviene esautorando le norme e gli organi pubblici responsabili.
(E' il caso dei rifiuti).**

Autorità di vigilanza

Non è prevista dalla delega e non è concertata con Regioni e Comuni.

La sua eventuale istituzione non può comunque avvenire a detrimento delle competenze di Regioni ed EE.LL.

RIFIUTI E BONIFICHE 1

RIFIUTI

Definizione di rifiuti (art. 7)

- **Il decreto ripropone definizioni di rifiuto già oggetto di procedure di infrazione comunitaria**
- **Appare immotivato e non accettabile nel quadro normativo proposto, l'esclusione dall'applicazione della normativa rifiuti di sostanze e materiali di scarto di processi produttivi ai fini del reimpiego in processi successivi**

Sottoprodotto (art. 7 c. 1 lettera n)

- **La definizione di "sottoprodotto" introdotta nell'ultima stesura del D.d.L. comporterebbe in ogni caso e nei singoli settori una declaratoria puntuale**

Competenze (in via generale)

- La normativa è in contrasto con i principi costituzionali di autonomia, sussidiarietà e leale cooperazione
- Si prevede un deciso accentramento di poteri a livello ministeriale che non appare giustificato da esigenze di trattamento unitario degli interessi coinvolti
- Viene vanificata, sotto il profilo della potestà legislativa, la competenza concorrente delle Regioni

Competenze dello Stato (art. 19)

- L'estensione della disciplina di dettaglio esclude di fatto l'intervento legislativo autonomo delle Regioni
- L'accentramento a livello ministeriale riguarda in particolare:
 - individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale
 - linee guida per la definizione degli ambiti territoriali ottimali
 - linee guida per le gare di appalto e relativi capitolati

Competenze delle Regioni (art. 20)

- Vengono limitate dai criteri emanati dallo Stato
- E' previsto un potere sostitutivo in capo a Minambiente per omissioni rispetto ai contenuti del piano regionale che risulta in contrasto con il principio di sussidiarietà garantito dalla Costituzione.

Competenze delle Province (art. 21)

- La frammentazione delle funzioni di programmazione tra più soggetti (ATO, Albo, Autorità di vigilanza, accordi di programma) mette in crisi la organicità e la sistematicità delle informazioni, dell'organizzazione e della congruità dei processi decisionali

Competenze dei Comuni (art. 22)

- Sovrapposizione delle funzioni dei Comuni con le funzioni attribuite all'ATO, che sono invece correttamente identificati come consorzi di funzioni dei Comuni stessi
- I regolamenti comunali devono essere esplicitamente adottati in base alle decisioni assunte nell'ambito di ATO

Accordi di programma (artt. 5 e 70)

- **Il ricorso allo strumento esorbita dai limiti dell'istituto**
- **L'abuso dell'istituto in relazione all'espletamento dell'attività di recupero viola la norma della direttiva 91/156/CE**
- **Non condivisibile appare la deroga al sistema autorizzativi e l'esclusione dalle garanzie finanziarie a favore dei soggetti stipulanti gli accordi di programma in quanto contrastanti con il principio di generalità ed astrattezza della norma**

Affidamento del servizio (art. 26)

- Va ripristinata la potestà dell'Autorità d'Ambito a conferire la titolarità della gestione del servizio ai tre tipi di soggetti previsti dall'art. 113 c.5 del D. Lgs. 267/2000.
- In ogni caso occorre definire ed esplicitare (cfr. capitolo sui servizi idrici) le "obiettive ragioni tecniche ed economiche" dalla scelta effettuata

Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 32)

- Non è accettabile, soprattutto per impianti di tale delicatezza, associare la contrazione dei tempi procedurali con la centralizzazione prevista dai poteri sostitutivi di cui all'art. 5 del D. Lgs. 112/1998.
In particolare appare non condivisibile, nel caso in specie, l'indeterminatezza dei "casi di assoluta urgenza" previsti dalla stessa norma

**Rinnovo delle
Autorizzazioni delle
Imprese registrate EMA
(art. 33)**

- E' necessario che le facilitazioni siano specificatamente rivolte alle certificazioni EMAS

Sistemi sanzionatori

- E' assolutamente necessario che la norma generale sia accompagnata, contestualmente, dall'introduzione nell'ordinamento generale del Titolo sui reati ambientali

**Consorzi di filiera per gli
imballaggi
(art. 47)**

- Il passaggio dal regime obbligatorio al regime volontario per l'adesione ai consorzi di filiera introduce una organizzazione molto più complessa e disarticolata e può, tra l'altro, provocare una sostanziale regressione a livello di raccolta degli imballaggi. Nel caso apparirebbe molto più congrua una riforma di Conai tesa ad includere nel Consorzio tutti i soggetti dell'intera filiera

**Recupero dei rifiuti
(art. 5)**

Indicatori

- Occorre privilegiare prioritariamente ed esplicitamente il recupero dei materiali di qualità
- Vanno modificati gli indicatori introducendo (oltre agli indici di R.D.) quelli relativi al riuso, riciclo dei materiali

TARIFFA

(art. 62 c. 3)

- E' inaccettabile l'idea che i costi ed accessori "*quale ad esempio, lo spazzamento delle strade*" non siano parte integrante della tariffa.

La tariffa deve coprire tutti i costi al fine di evitare la differenziazione tra i segmenti ricchi del servizio (che producono profitti) da quelli più poveri di valore aggiunto che scaricherebbero sul lavoro e sui diritti una inaccettabile pressione

art. 62 c. 1

- La tariffa (per la parte generale del servizio) deve essere imputata a tutti i soggetti

**Miglioramento della
Produttività e della qualità
del servizio
(art. 62 c. 8)**

- Vanno specificati nella norma i criteri per la determinazione delle fasce di reddito
- La determinazione del valore del servizio deve includere le strutture dei costi di tutte le fasi del ciclo ivi incluse quella della discarica e della termovalorizzazione.
Anche per queste fasi vanno definiti in esplicito i necessari parametri di riferimento.
Per la discarica in particolare vanno evidenziati analiticamente:
 - I costi di uso e consumo del suolo
 - I costi della gestione tecnica della discarica
 - I costi di accantonamento delle risorse per il ripristino ambientale del sito
 - I costi derivanti dalle decisioni amministrative di disincentivo all'uso della discarica

Un meccanismo analogo va introdotto in merito alla termovalorizzazione.

- In questo quadro si ritiene che vadano introdotti indicatori di efficacia (oltre che di efficienza) dei costi da trasferire poi all'utenza.
In particolare vanno introdotti i riferimenti alla destinazione dei materiali ed ai prezzi di conferimento al riuso e riciclo come elementi di base per la definizione di politiche industriali
- Si ritiene che vadano introdotti indicatori di efficacia (oltre che di efficienza) dei costi da trasferire poi all'utenza.
In particolare vanno introdotti i riferimenti alla destinazione dei materiali ed ai prezzi di conferimento al riuso e riciclo come elementi di base per la definizione di politiche industriali
- Si suggerisce, da parte dell'ONR, una rivisitazione degli indicatori del Rapporto annuale. In particolare andrebbero inseriti, a tutti i livelli compreso quello degli ATO, gli indicatori riferiti alle capacità, ai conferimenti ed alla effettiva utilizzazione degli impianti del riuso e riciclo

RIFIUTI E BONIFICHE 2

BONIFICHE

In via generale

- ***L'idea di base della bozza di decreto è quella di rendere la bonifica più semplice e meno onerosa per i privati titolari del sito, abbassando i livelli di tutela e di risanamento ambientale.
Anche la normativa precedente prevedeva la possibilità di un metodo basato sull'analisi di rischio, ma solo se la bonifica, con le concentrazioni tabellari, risultava eccessivamente onerosa e/o tecnicamente non realizzabile.***

Analisi di rischio

- ***Un'analisi di rischio non è affatto semplice, richiede competenze tecniche non comuni e non così diffuse. Richiede comunque un responsabile pubblico (del Comune o della Regione, o del Minambiente per i siti nazionali) che accerti la messa in sicurezza: se un domani non risultasse tale, anche il responsabile pubblico potrebbe essere chiamato in causa.
Comporta, su un'area messa in sicurezza, non decontaminata, controlli periodici, vincoli ed incertezze sulle effettive destinazioni d'uso.
Comporta il rischio della frammentazione, sito-specifica, delle messe in sicurezza: ciascuno si fa la sua.***

Responsabilità pubblica

- Si può anche rivedere il modello del 471/99, ma lasciando all'autorità pubblica competente, sulla base di criteri definiti, la facoltà di:
 - prescrivere la rimozione dell'inquinamento fino all'effettiva bonifica (inevitabilmente con valori tabellari)
 - oppure, in alternativa, sempre sulla base di criteri definiti, di ricorrere a una messa in sicurezza, basata sulle caratteristiche del sito e sulla sua destinazione d'uso, utilizzando una valutazione di rischio sito-specifica, mantenendo comunque il vincolo della più elevata decontaminazione possibile (economicamente e tecnicamente sostenibile).

Sistema sanzionatorio

- Con l'introduzione, generalizzata e incondizionata, del modello fondato sull'analisi di rischio anche il sistema sanzionatorio rischia di diventare di difficile applicazione: se c'è un superamento di concentrazioni di soglia, c'è un dato oggettivo e riscontrabile. Se il riferimento esclusivo diventa, invece, una valutazione di rischio, salta il riferimento "all'inquinamento vigente, e si deve aspettare la caratterizzazione e la valutazione di rischio: tempi comunque non brevi ed esiti non certi di una procedura limitata al danno ambientale (vedi danno ambientale), col concreto pericolo di una sanatoria di fatto.

Altri contenuti richiedono modifiche

- Va ripristinata la struttura progettuale definita dalla normativa in vigore
- Va abrogata, o totalmente riscritta, la definizione di "messa in sicurezza operativa"
- Vanno allargate potestà e competenze degli enti territoriali sulle garanzie fidejussorie
- Va totalmente ridefinito l'istituto dell'autocertificazione
- Vanno riarticolati i criteri di impunitività (art. 81 c. 4)
- Vanno definiti con chiarezza (all. 3) gli elementi di identificazione delle BAT

DANNO AMBIENTALE

In via generale

- ***Il testo non recepisce o recepisce solo parzialmente, o recepisce in modo non corrispondente, il testo della Direttiva 2004/35/CE***

In particolare

- Vanno inclusi nelle norme i parchi e le altre aree naturali protette e le specie a rischio
- Vanno incluse le attività a rischio di danno ambientale (all. 3 della Dir.)
- Vanno adottati strumenti di garanzie finanziarie o assicurative
- Va recuperata la lettera e lo spirito delle Direttive sulle misure di riparazione privilegiando il ripristino ambientale
- La riparazione compensativa deve riguardare solo le "perdite temporanee"
- *Va superata la centralizzazione (Ministero/Prefetto) a favore di una piena articolazione del principio di sussidiarietà*

VIA VAS IPPC

In via generale

- Il testo introduceva istituti (silenzio/assenso) in contrasto con lo spirito e la lettera delle norme comunitarie e procedure di informazione e partecipazione del pubblico che non impone conto della Convenzione a Aarhus ratificata in Italia con la L. 108/2001

Silenzio/assenso

- L'istituto (artt. 28.2 e 33.8 D.d.L.) è stato corretto nell'ultima versione non solo per evidenti ragioni di merito, ma anche perché le previsioni comunitarie obbligano le autorità competenti ad esprimersi esplicitamente, come nei casi VIA, VAS e IPPC, con una approvazione o una autorizzazione

Progetto preliminare

- ***Il progetto preliminare (art. 34.5) non raccoglie le informazioni sugli impatti ambientali e, dunque, non può costituire la base della VIA. Tanto più che la norma, così come congegnata, sembrerebbe rivolta ad ottenere un consenso "preliminare" delle autonomie locali a prescindere dal merito***

Semplificazione

- Non è condivisibile l'idea di una semplificazione articolata come semplice contrazione dei tempi procedurali
- I tempi vanno riprogettati in funzione della complessità dell'opera o dell'intervento considerato
- Nel merito vanno ridotti possibilmente i casi di contenzioso ripartendo la valutazione ambientale, strategia e la valutazione di impatto ambientale alla congruità del livello strategico pertinente

Competenze

- Vanno chiarite le competenze tra Stato e Regioni atteso che gli artt. 32.2 e 39.9 del D.d.L. farebbe pensare ad una sostanziale "invadenza" delle competenze dello Stato

ARIA

Ambito di applicazione (art. 1)

- **Si limita alla emissione degli impianti industriali ed agli impianti termici civili**
- **Esclude gli inceneritori (con un rimando alla normativa vigente) e gli impianti soggetti ad IPPC (circa 10.000 ivi compresi gran parte dei grandi impianti)**
- **Esclude l'inquinamento dell'aria nelle città e, per questa via, l'effetto cumulativo delle emissioni (mobilità/industria)**

Sanzioni (art. 13)

- Risultano sorprendentemente irrisorie come nel caso dei titolari di un impianto privo di autorizzazione o in difficoltà dal titolo autorizzativi che rischiano una sanzione pecuniaria di 1.032 € o, in alternativa, l'arresto fino ad un anno

Strumenti economici e Politiche industriali

- Il testo non prevede alcuno strumento economico di incentivazione su veicoli, combustibili e carburanti
- In definitiva ci si trova in questo caso di fronte ad un testo – non unico – di sostanziale inutilità

DIFESA DEL SUOLO E TUTELA DELLE ACQUE

In via generale

- Il D.d.L. configura un modello istituzionale ed operativo non congruo, poco funzionale ed anzi fortemente confusionale
- Le linee generali risultano poco conformi alla Direttiva (2000/60)

DEFINIZIONI

Definizione Distretto Idrogeografico (art. 12)

- ***L'equivocità della definizione comporta la possibilità dello smembramento di bacini idrografici importanti con la conseguenza di una pericolosa disomogeneità amministrativa ed istituzionale***

Disciplina degli scarichi, standards e diluizione (Titolo III, capo III)

- Va chiarita la definizione di scarico, tenendo conto del D. Lgs. 152/99 e chiarendo in via definitiva i casi in cui vanno applicate la normativa sugli scarichi industriali o quella sui rifiuti
- Vanno ridefiniti gli standards di qualità per tutte le sostanze di cui alle tabelle (I/A e I/B)
- Va ripristinato il controllo della quantità massima (oltre a quello sui limiti di emissione) al fine di evitare l'uso indiscriminato della "diluizione"
- Vanno ridotti i termini eccessivi di adeguamento "non inferiori a 2 anni"

Sanzioni (artt. 81 ed 85 penale e amministrativo)

- Non è condivisibile l'eliminazione delle sanzioni amministrative e/o penali per chiunque, nella more dell'adozione dei limiti di accettabilità indicati dalla normativa, non adotti le misure necessarie non solo per la valutazione ma anche per il contenimento dell'inquinamento

Autorità di Distretto (art. 11)

- ***L'architettura istituzionale della Autorità di Distretto, data l'importanza della questione, deve essere parte integrante della norma senza rinvii a successivi DPCM***
- ***Va riconosciuta, in questa sede ed in modo formale, il carattere politico ed istituzionale della cooperazione Stato/Regioni così come definito nella sentenza della Corte Costituzionale. Ne consegue che l'Autorità di bacino non può essere sostituita da organi tecnici***

- ***La Conferenza di Servizi per l'approvazione del Piano di gestione e la sua gestione deve essere conseguentemente riportata al livello istituzionale approvato senza introdurre surrettiziamente centralizzazioni non condivisibili***

Società di capitale

- ***Non condivisibile in questo contesto e dunque da abrogare l'idea inserita nella Finanziaria di centralizzazione della spesa attraverso la costituzione di apposite società di capitoli direttamente sottoposte e/o riferite a Minambiente***

Bacino distrettuale, piani di gestione e piani di Tutela delle acque (artt. 13 e 65)

- L'attuale struttura della norma è sostanzialmente inemendabile perché produce una confusione estrema nel merito e nelle tipologie dei diversi piani di gestione: quelli che riguardano la difesa del suolo, quelli che riguardano la tutela delle acque
- In maniera analoga la norma crea una non condivisibile confusione tra il Piano di gestione e di cui all'allegato 4, ed i contenuti dei Piani di tutela regionali definiti – senza ulteriori chiarimenti – come piani stralcio (art. 69) del Piano di gestione
- Una riscrittura generale del testo dovrebbe in questo caso ripartire dai principi generali della Direttiva e prevedere in particolare:
 - un solo piano di gestione opportunamente articolato nei livelli istituzionali e nei contenuti
 - una sola autorità Stato/Regioni istituzionalmente articolata e competente per l'insieme degli atti previsti
 - definizione, in questo quadro, del ruolo, compiti e contenuti dei Piani di tutela regionali

GESTIONE RISORSE IDRICHE

Proprietà delle infrastrutture (art. 90) e dotazioni dei soggetti gestori (art. 102)

- La proprietà delle infrastrutture deve rimanere pubblica in ogni caso
- Risulta non condivisibile la potestà d'uso delle infrastrutture date in concessione al gestore

Piano d'ambito (art. 96)

- Al fine della netta separazione tra ATO e gestore, il modello gestionale ed operativo dovrà indicare i principi generali cui il gestore dovrà attenersi e non la struttura operativa che deve rimanere di competenza del gestore

Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento (art. 97)

- Il D.d.L. individua la gara pubblica, disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie (ex D. Lgs. 267/2000 art. 113 c. 7) come procedura ordinaria di affidamento del SII
- ***A tal fine però occorre che “le obiettive ragioni tecniche od economiche” (che autorizzano l'affidamento della gestione a società “partecipate esclusivamente” o a società “solo parzialmente partecipate da Comuni od altrimenti locali) debbono essere indicate esplicitamente nella norma. Il richiamo alle lettere b) e c) del D. Lgs. 267/2000 risulta infatti del tutto improprio ed ingannevole***
- Va esplicitato che le gestioni già affidate con i criteri definiti (e soprattutto le S.p.A. quotate) proseguono sino al termine della durata iniziale di affidamento

Tariffe del servizio di fognature e depurazione (art. 102)

- Risulta non condivisibile che la tariffa “non” sia dovuta se l'utente è dotato di propri sistemi di collettamento e depurazione.
La depurazione deve essere legata, anche per le utenze industriali, alla quantità ed alla qualità dell'acqua scaricata