



CONFINDUSTRIA

*Legge Delega per il riordino
della normativa ambientale*

Proposte industriali

11 maggio 2005

Prefazione

L'ambiente rappresenta per l'industria un importante fattore di costo. Può anche essere, però, una forte spinta per l'innovazione e una grande opportunità di crescita. A determinare quale di questi aspetti prevalga contribuisce in modo sostanziale il quadro giuridico in cui l'industria si trova ad operare.

Nel nostro Paese, per riconoscimento unanime, la normativa ambientale vigente risulta inadeguata, caratterizzata com'è dalla presenza di disposizioni spesso non coordinate tra loro, non proporzionate agli scopi che si prefiggono, difficili da interpretare e da applicare.

Il riordino della normativa ambientale rappresenta, quindi, un'occasione non rinviabile per ricostruire una struttura giuridica coerente, omogenea, semplice, applicabile, efficace, in grado di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente in un contesto di sviluppo sostenibile.

L'industria crede che si possano scrivere norme buone per l'ambiente che siano buone anche per le attività produttive. Quando così non è, gli stessi obiettivi ambientali sono messi a rischio.

Confindustria ha svolto un'ampia consultazione delle imprese per focalizzare i punti deboli del sistema giuridico esistente ed ha compiuto ogni sforzo per individuare le modifiche che consentano di superare le criticità assicurando quell'elevato livello di tutela ambientale e di qualità della vita che sono divenuti un'esigenza per la nostra società.

Le proposte contenute in questo documento nascono dalle reali difficoltà incontrate dalle imprese che possono essere superate senza incidere sull'efficacia delle azioni di tutela. Sono proposte che non comportano costi a carico della collettività, ma permettono di migliorare la competitività del sistema Paese, nel pieno rispetto della normativa comunitaria.

Confindustria non presume di avere esaurito, con questo documento, l'esame delle problematiche connesse all'attuazione della Legge Delega e continuerà, nei prossimi mesi, i lavori di approfondimento con le proprie Associazioni e il confronto con le Istituzioni e con gli altri operatori economici e sociali, nella consapevolezza di portare un utile contributo al processo di riordino in corso.

Emma Marcegaglia
Vice-Presidente Impresa e Sviluppo

INDICE

1. Considerazioni generali

1.1 I principali fattori di criticità

1.2 I punti chiave del processo di riordino

1.2.1 Allineamento all'Europa

1.2.2 Integrabilità e sussidiarietà

1.2.3 Gerarchia delle fonti, atti derivati e aggiornamento normativo

1.2.4 I principi comunitari di precauzione e di proporzionalità

1.2.5 Accettazione sociale

1.2.6 Prevedibilità, trasparenza e consultazione

1.2.7 Volontarietà

1.2.8 Attività di controllo

1.2.9 Certezza delle competenze e dei tempi di applicazione

1.2.10 Apparato sanzionatorio

2. Disciplina dei rifiuti

2.1 Considerazioni generali

2.2 Le prescrizioni comunitarie e la disciplina nazionale

2.3 Finalità e principi generali

2.3.1 Il campo di applicazione

2.3.2 La gerarchia

2.3.3 Le definizioni

2.3.4 Le esclusioni

2.3.5 La classificazione

2.3.6 MUD, registri e formulari

2.3.7 Certificato di avvenuto smaltimento

2.3.8 Divieto di abbandono

2.3.9 Trasporto di rifiuti

2.4 Competenze dello Stato

2.5 Osservatorio dei rifiuti

2.6 Autorizzazioni ed iscrizioni

2.6.1 Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio

- 2.6.2 *Recupero in procedura semplificata*
- 2.6.3 *Impianti di ricerca e di sperimentazione*
- 2.6.4 *Albo nazionale gestione rifiuti*

2.7 Altre questioni

- 2.7.1 *Cantieri*
- 2.7.2 *Rifiuti in lista verde*
- 2.7.3 *CDR*

2.8 La normazione tecnica

2.9 ATO, assimilazione e Tassa/Tariffa

- 2.9.1 *Adeguatezza dell'ATO*
- 2.9.2 *Autorità amministrativa d'ambito*
- 2.9.3 *Poteri sostitutivi*
- 2.9.4 *La concorrenza per la gestione*
- 2.9.5 *Durata degli affidamenti*
- 2.9.6 *Ridefinizione delle Tariffa*
- 2.9.7 *Assimilazione*

3. Bonifica dei siti

- 3.1 Principali criticità riscontrate nell'applicazione del D.M. 471/99**
- 3.2 Riconoscimento del ruolo dell'analisi di rischio**
- 3.3 Siti in esercizio e siti dimessi**
- 3.4. Soggetti terzi e proprietario incolpevole**
- 3.5 Semplificazione degli aspetti procedurali**

4. Acque

4.1 Tutela delle acque dall'inquinamento

- 4.1.1 *Alcune problematiche settoriali*
- 4.1.2 *Recepimento della Direttiva 2000/60/CE*

4.2 Risorse idriche

- 4.2.1 *Miglioramento dell'assetto regolatorio del settore*
- 4.2.2 *Piena attuazione della Legge Galli*
- 4.2.3 *Misure per promuovere il risparmio idrico*
- 4.2.4 *Revisione delle categorie di uso della risorsa idrica*
- 4.2.5 *Aspetti relativi alle concessioni d'uso dell'acqua*

5. Emissioni in atmosfera

5.1 Considerazioni generali

5.2 Grandi impianti di combustione

5.3 Programmi nazionali

5.4 Scelta delle migliori tecniche disponibili

5.5 Qualità dell'aria

5.6 Emissioni in atmosfera dagli impianti di riscaldamento civile

5.7 Sistema autorizzatorio

5.8 Sistema sanzionatorio

6. VAS, VIA e IPPC

6.1 Applicazione della Direttiva VAS ai piani e programmi

6.2 Applicazione della procedura di VIA ad impianti di valenza “nazionale” e raccordo con procedura IPPC

6.3 Applicazione della procedura di VIA ad impianti di valenza “regionale” e raccordo con procedura IPPC

6.4 Unificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti non IPPC

Allegato: Nota di approfondimento sul recepimento della Direttiva VAS

7. Tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente

7.1 Armonizzazione delle leggi vigenti

7.2 Direttiva comunitaria sulla responsabilità ambientale

7.3 Quantificazione del danno

7.4 Garanzie finanziarie

APPENDICE: Agevolazioni amministrative per le imprese ecocertificate

1. Considerazioni generali

1.1 I principali fattori di criticità

L'analisi della disciplina ambientale vigente ha evidenziato la presenza di fattori di criticità che sono ricorrenti nella generalità delle norme:

- a) La maggior parte della regolamentazione del settore agisce prevalentemente sul rispetto formale di adempimenti di tipo burocratico-amministrativo, che vanificano l'efficacia dei controlli e che gravano pesantemente sulle imprese, impattando sulla competitività del sistema produttivo senza innescare processi attivi di risposta e crescita della cultura ambientale.
- b) La mancanza di integrazione nella disciplina delle diverse variabili ambientali è spesso la causa dell'inefficacia della regolamentazione e di diseconomie in molte attività produttive.
- c) La mancanza di qualsiasi considerazione del rapporto costi/benefici degli interventi legislativi ha portato alla produzione di norme inapplicabili, che introducono fattori di distorsione del mercato.
- d) I vincoli sono spesso eccessivi, basata sulla logica del comando-controllo anziché sulla valutazione dei risultati. La logica dei controlli rimane repressiva anziché preventiva.

Le proposte industriali contenute in questo documento riguardano le materie oggetto della delega sul riordino ambientale di maggiore interesse industriale: rifiuti, acque, emissioni in atmosfera, bonifiche, danno ambientale, valutazione di impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS).

1.2 I punti chiave del processo di riordino

1.2.1 Allineamento all'Europa

Il livello base di tutela cui deve traguardare la normativa italiana deve essere quello indicato dalla normativa comunitaria. Gli standard europei garantiscono già, infatti, un'elevata protezione dell'uomo e dell'ambiente nel rispetto del

trattato di Maastricht. Discostarsi da tali indicazioni deve trovare una giustificazione in specificità forti e particolari.

In generale, il controllo del posizionamento dell'Italia nei confronti dei principali competitors internazionali richiede di assicurare l'omogeneità dei livelli di tutela ambientale su tutto il territorio dell'Unione, evitando così le distorsioni introdotte da un recepimento delle Direttive che penalizzi le imprese nazionali. Si deve ottenere un reale riallineamento degli obiettivi e delle modalità di raggiungimento.

Nella prassi attuale, l'amministrazione italiana appare spesso debole e poco incisiva nella fase in cui si definiscono le norme europee a Bruxelles e troppo severa nella fase del recepimento delle Direttive, in cui si fissano le norme nazionali. Così non dovrebbe essere: ci si confronti apertamente con i partner europei, con forza e decisione se necessario. Ma una volta che le Direttive sono adottate, la normativa nazionale dovrebbe conformarsi senza ulteriori vincoli e nel rispetto dei tempi in esse previsti, in particolare delle scadenze fissate per il recepimento. Nei casi, frequenti, in cui il recepimento viene ritardato per anni, le imprese finiscono con l'aver margini di tempo insufficienti per adeguarsi alle nuove prescrizioni la cui entrata in vigore, essendo fissata da norma comunitaria, non è prorogabile dagli Stati membri.

1.2.2 Integrabilità e sussidiarietà

Il sistema normativo, nell'assicurare livelli di protezione ambientale omogenei in tutto il territorio nazionale, non può prescindere dall'esistenza di situazioni consolidate a livello locale, la cui gestione può essere legata a criticità particolari e ben definite e a problematiche che impattano su contesti specifici.

La gestione di queste situazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà e ferma restando la competenza esclusiva in materia di ambiente assegnata allo Stato dalla nuova Costituzione, può essere delegata alle Regioni o ai livelli più opportuni che avranno la possibilità di calibrare interventi mirati, soprattutto con il ricorso di strumenti quali gli accordi settoriali o territoriali.

A questo fine le Regioni dovrebbero avere la possibilità di scegliere le modalità organizzative più utili a garantire l'applicazione delle norme in maniera efficace.

1.2.3 Gerarchia delle fonti, atti derivati e aggiornamento normativo

L'esperienza di questi anni ha mostrato i limiti delle regolamentazioni tecniche definite con decreti ministeriali o, finanche, con atti di Legge. La loro modifica o il loro aggiornamento risultano, di fatto, difficili, col risultato che anche semplici errori materiali (non mancano gli esempi) non possono essere rimediati a causa della complessità delle procedure richieste per l'emanazione di un nuovo provvedimento.

Dovrebbe essere scissa la funzione di programmazione e di indirizzo, in capo allo Stato, cui spetta la definizione degli obiettivi, degli strumenti e dei controlli, dalla normativa tecnica che da questi atti discende. Quest'ultima potrebbe essere definita dagli enti dediti alla normazione-regolazione tecnica (esempio: UNI, APAT) sulla base di chiari e precisi criteri fissati dal legislatore.

La ripartizione delle disposizioni di Legge su più livelli gerarchici distinti permetterebbe di ottenere più flessibilità nell'aggiornamento e nell'adeguamento delle norme tecniche di attuazione delle disposizioni, pur mantenendo la "rigidità istituzionale" delle prescrizioni fondamentali, in linea con le normative dei Paesi tecnologicamente più avanzati che prevedono la revisione continua, la prevedibilità della norma, i valori obiettivo e i valori guida, con certezza dell'iter.

La sostenibilità dello sviluppo va infatti perseguita nell'ottica del miglioramento continuo delle prestazioni e dei livelli di tutela.

1.2.4 I principi comunitari di precauzione e di proporzionalità

Il principio di precauzione impone di attuare senza indugio azioni di contrasto nelle ipotesi in cui ricorra una minaccia di danni "gravi o irreversibili" per l'ambiente, pur senza disporre di certezze scientifiche assolute sui reali pericoli.

Il principio di precauzione affronta un problema reale ed è certamente condivisibile.

Il principio di proporzionalità concerne invece la correttezza del rapporto tra il rischio e il costo (economico/sociale) della misura proposta. Si deve infatti considerare che ogni attività umana comporta un sia pur piccolo rischio, che si

deve cercare di contenere, ma che può risultare impossibile azzerare se non a costi insopportabili.

I due principi sono complementari: la stessa Commissione europea ha chiaramente indicato che le misure eventualmente adottate devono essere proporzionali, basate su un esame dei potenziali vantaggi ed oneri dell'azione, non discriminatorie, coerenti e soggette a revisione alla luce dei nuovi dati scientifici. Solo così si possono conciliare le esigenze di protezione ambientale con gli interessi economici e sociali sottesi a determinate attività e si evita che l'applicazione del principio di precauzione conduca a conseguenze paralizzanti per l'economia e per la società.

1.2.5 Accettazione sociale

Nell'estensione del principio della responsabilità condivisa, il ruolo della popolazione e dei consumatori acquista un grande rilievo, soprattutto in relazione alle tendenze in atto in materia di informazione sulle performance ambientali dei prodotti e dei processi. Si deve sfruttare la sempre maggior sensibilità dei consumatori nei confronti di prodotti e comportamenti ambientalmente all'avanguardia attraverso la diffusione di strumenti di facile gestione da parte delle imprese.

In secondo luogo, la normativa deve essere costruita in modo da essere "accolta e sostenuta" da tutti gli attori sociali coinvolti. Occorre prevedere delle fasi di hearing, assicurare massima trasparenza e chiarezza alle decisioni amministrative, coinvolgere la popolazione nella realizzazione delle iniziative ambientali, individuare meccanismi premiali per le situazioni che lo richiedono.

1.2.6 Prevedibilità, trasparenza e consultazione

La prevedibilità delle regolamentazioni deve essere intesa come il diritto degli operatori di conoscere per tempo le nuove disposizioni, per poterne dare applicazione nei piani operativi industriali avendo a disposizione il tempo necessario.

La prevedibilità richiede trasparenza nel processo di elaborazione dei testi regolamentari e adeguate forme di consultazione con i soggetti destinatari per valutarne la effettiva applicabilità o la presenza di criticità.

In particolare, il processo di definizione di qualsiasi standard, vincolo tecnico o procedura non provenienti dalla legislazione comunitaria deve essere improntato dalla massima trasparenza, con piena accessibilità ai documenti preparatori, chiara identificazione dei componenti del gruppo di lavoro responsabile e possibilità di osservazioni per tutte le parti interessate.

Oggi, infatti, la normativa ci propone spesso limiti di accettabilità la cui genesi è ignota e che si pongono spesso in aperta contraddizione con limiti di altre norme, ingenerando l'impressione che i criteri seguiti siano astratti dalla realtà tecnica ed economica.

In questo modo, si costringono le aziende a continui sforzi di adeguamento, senza tenere conto dei tempi necessari per pianificare e ammortizzare gli investimenti da sostenere per adeguare la propria realtà ai nuovi dettami normativi. Sarebbe necessario, invece, che i tempi della normazione non siano del tutto avulsi dai tempi della produzione.

1.2.7 Volontarietà

Le nuove norme dovranno promuovere e diffondere le cosiddette buone pratiche ambientali affinché siano adottate dalle imprese su base volontaria.

La previsione di un riconoscimento di status privilegiato alle aziende certificate ISO 14000 o EMAS deve essere inserita in modo costante in ogni disciplina ambientale, in particolare con forme di semplificazione negli adempimenti sia per gli iter amministrativi che per le procedure di controllo.

La Legge Delega ha, tra i criteri generali, la valorizzazione di questi strumenti. A tal fine, in Appendice, è riportata un'analisi del panorama legislativo in vigore, soprattutto a livello regionale, e le proposte di agevolazione, nelle diverse matrici ambientali, per le imprese ecocertificate.

Un altro strumento valido che può affiancare ed integrare le tradizionali fonti normative è rappresentato dai processi di negoziazione tra la Pubblica Amministrazione ed i soggetti privati. La validità di tale strumento negoziale, che si propone anche come leva alternativa all'applicazione di strumenti fiscali, è riconosciuta a livello comunitario nel campo delle politiche per l'ambiente. Gli accordi di programma, per le loro caratteristiche di flessibilità ed efficacia, in particolare per la gestione di situazioni complesse, rappresentano uno degli

strumenti più aderenti alle reali esigenze di tutela ambientale. Le nuove norme dovrebbero, quindi, prevedere un ampio ricorso a tale strumento.

Particolare attenzione va posta al sostegno e alla diffusione di questi strumenti alle piccole e medie imprese.

1.2.8 Attività di controllo

Si registra oggi una disomogeneità di comportamento tra i vari soggetti competenti al controllo, che genera criteri applicativi disomogenei, a seconda del soggetto controllore o del contesto territoriale di riferimento.

Per superare questo problema, occorre assicurare un forte impegno verso un percorso di formazione comune a tutti i controllori. L'APAT potrebbe svolgere un ruolo di formazione per tutti gli interessati.

Sarebbe, infine, raccomandabile il ricorso a meccanismi di targeting dei controlli, indirizzandoli maggiormente alle imprese che presentano una "storia" di riscontri negativi in un periodo determinato, attraverso appositi indici da individuare. In questo modo, i controlli sarebbero più efficaci e le imprese più corrette (si pensi alle imprese certificate ISO ed EMAS) godrebbero di un meccanismo premiale, nel senso di una diminuita pressione dei controlli stessi.

Più in generale, si dovrebbe cercare di sostituire sempre più il controllo sulle attività con la valutazione dei risultati, con una procedura che preveda un reale contraddittorio tra impresa e controllore.

1.2.9 Certezza delle competenze e dei tempi di applicazione

La fissazione di tempi certi e vincolanti per l'entrata in vigore dei vari provvedimenti deve essere legata all'effettiva capacità delle Pubbliche Amministrazioni di adempiere ai compiti loro assegnati dagli atti normativi. Occorre condizionare gli adempimenti previsti dalle norme alla effettiva emanazione ed esecutività degli atti.

Considerato, poi, che gli iter autorizzativi, per gli impianti industriali anche di modeste proporzioni, richiedono, in molte Regioni italiane, tempi lunghissimi (fino a due anni), a volte incompatibili con le attività di produzione, riteniamo auspicabile che venga introdotta nella legislazione nazionale ambientale la

previsione generalizzata di poteri sostitutivi. Andrebbe, inoltre, previsto il concetto di “silenzio-assenso” nei casi in cui si tratti di pareri richiesti d’ufficio da un’Amministrazione autorizzante ad altre Amministrazioni.

Nelle norme devono inoltre essere chiare e individuabili le competenze in capo ai vari soggetti, con un orientamento all’accorpamento delle competenze che in questi anni, nonostante l’attivazione di strumenti mirati, come nel caso dell’introduzione dello sportello unico, sono andate sempre più frammentandosi.

1.2.10 Apparato sanzionatorio

La disciplina delle sanzioni nella normativa ambientale vigente presenta notevoli disomogeneità nei diversi settori. In particolare non vi è coerenza tra i sistemi sanzionatori penali ed amministrativi.

Sulla scia del processo di depenalizzazione operato dal legislatore ambientale negli ultimi anni ed in linea con l’esigenza condivisa anche a livello comunitario di punire penalmente le ipotesi dolose di reato, il sistema futuro dovrebbe prevedere sanzioni penali obblazionabili per gli illeciti colposi che determinino un concreto danno ambientale, con espressa esclusione dell’accesso all’oblazione per quei reati che siano connotati da condotte dolose, tanto commissive quanto omissive; inoltre, si dovrebbe prevedere per le ipotesi colpose una causa di non punibilità in caso di spontaneo intervento ripristinatorio. Sanzioni amministrative dovrebbero essere previste per gli illeciti formali.

Andrebbe, inoltre, definita una limitata serie di ipotesi delittuose di carattere generale con l’obiettivo di punire i veri e propri crimini ambientali, mentre l’attuale sistema è basato unicamente su un numero sterminato di ipotesi contravvenzionali.

Per le contravvenzioni e per gli illeciti amministrativi andrebbero, infine, introdotti sistemi di estinzione della pena e di ravvedimento operoso.

2. Disciplina dei rifiuti

2.1 Considerazioni generali

La materia dei rifiuti è disciplinata dal decreto legislativo 22/97 (c.d. “Decreto Ronchi”), che costituisce la normativa di base da cui derivano numerosi provvedimenti attuativi (non meno di 50), di cui alcuni ancora non emanati. Oltre al Decreto Ronchi esistono diverse disposizioni che riguardano i rifiuti, emanate nel corso degli anni, non coordinate con lo stesso.

Il D.lgs 22/97, che prevede il perseguimento di un’elevata protezione dell’ambiente, ha come obiettivo prioritario la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti, attraverso la prevenzione, il reimpiego e il riciclaggio, le altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria dai rifiuti e l’utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.

Si è però “tradotto”, nella sostanza, in un sistema molto rigido di autorizzazioni, con percorsi burocratici complessi, con l’introduzione generalizzata di sistemi di registrazione, di formulari e di sanzioni pecuniarie particolarmente elevate.

Alla normativa vigente viene riconosciuto il merito di avere riportato ordine nel settore, ma è un fatto che essa non ha conseguito alcuni obiettivi essenziali:

- a) la riduzione dello smaltimento attraverso il rilancio del recupero, a parte l’eccezione del Titolo II (riguardante gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio rispetto ai quali i relativi obiettivi sono stati raggiunti); l’opzione prevalente rimane lo smaltimento in discarica, logica conseguenza della apparente rinuncia italiana al recupero di energia dai rifiuti, in controtendenza rispetto a tutti i Paesi ambientalmente più evoluti.
- b) la promozione dello sviluppo di un settore industriale tecnicamente avanzato, specializzato nell’uso di tecnologie innovative per il trattamento e per lo smaltimento dei rifiuti (“downstream”).

La conseguenza è che diverse Regioni sono da anni in emergenza da anni e la gestione dei rifiuti è ancora incentrata sulla discarica, non per scelta politica, ma per incapacità di offrire agli operatori sistemi alternativi. Ne consegue anche il permanere di un sempre elevato livello di fenomeni malavitosi, che si

alimentano con lo smaltimento abusivo di rifiuti, con ripercussioni negative sull'ambiente.

Allo stato attuale il Decreto Ronchi sembra aver esaurito ogni spinta innovativa e propulsiva sul territorio. Non rimangono che gli aspetti degli adempimenti e delle procedure, che riducono così l'impianto normativo ad un mero "involucro burocratico".

A distanza di 8 anni ormai dalla sua emanazione, esso deve essere ripensato e ristrutturato per renderlo strumento di una politica ambientale più efficace ma anche più coerente con i principi dello sviluppo sostenibile di compatibilità tra gli aspetti ambientali, economici e sociali.

L'occasione va utilizzata anche per porre fine alle interpretazioni discordanti presenti sul territorio relativamente alle attività di manutenzione, ai requisiti e condizioni richiesti per svolgere attività di recupero in procedura semplificata, alle lavorazioni in conto terzi ecc.

Occorre, quindi, dare un nuovo slancio, a partire dal recupero dei rifiuti e dalla loro "gestione integrata". E' necessaria una normativa più semplice, che renda più facile il rispetto delle norme e più efficaci i controlli e che risponda a esigenze di effettiva tutela dell'ambiente e alle necessità del sistema Italia, della popolazione e degli operatori economici.

La normativa è complessa e si dovrà mettere mano a diversi "istituti" della disciplina vigente, tenendo presente che, se le linee guida e gli obiettivi sono determinati dalle Direttive comunitarie, le modalità di attuazione restano di competenza della disciplina nazionale e possono assicurare una grande flessibilità in favore della riduzione dei vincoli non necessari.

Questa opera di semplificazione e razionalizzazione della normativa deve essere strutturata in maniera tale che il Testo unico finale possa essere integrato con tutte le regolamentazioni di settore, rimanendo l'"l'unica fonte normativa" in materia di rifiuti.

2.2 Le prescrizioni comunitarie e la disciplina nazionale

Il confronto tra la normativa di Bruxelles e il Decreto Ronchi evidenzia diversi punti, anche qualificanti, per i quali il legislatore nazionale ha lasciato i

principi comunitari a favore di un'eccessiva burocratizzazione del sistema di gestione dei rifiuti.

Una "rilettura" più serena della normativa comunitaria riserva una serie di sorprese. Tra quelle più rilevanti, solo a titolo di esempio, la formulazione della gerarchia nelle operazioni di gestione dei rifiuti, che nel testo italiano appare meno flessibile che nel testo comunitario, o la netta differenziazione esistente in quest'ultimo tra l'autorizzazione al recupero (senza prescrizioni) e quella allo smaltimento (giustamente definita in tutti i vincoli ritenuti opportuni), mentre il Decreto Ronchi non fa distinzioni. Sul piano più burocratico, per la Comunità europea l'obbligo di tenuta dei registri si applica agli smaltitori ed ai recuperatori; produttori e trasportatori sono interessati solo per i rifiuti pericolosi. In Italia l'obbligo è per tutti.

2.3 Finalità e principi generali

2.3.1 Il campo di applicazione

Il Decreto Ronchi, pur costituendo la disciplina di base per la gestione dei rifiuti, non ha assorbito del tutto la normativa precedentemente in vigore. Inoltre ci sono diverse normative settoriali emanate in tempi successivi. Sembra opportuno prevedere che il nuovo testo costituisca un corpo giuridico completo, che assorba tutta la normativa in materia di rifiuti assicurandone il coordinamento e l'omogeneità, richiamandosi all'ultimo dettato costituzionale che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in tema di ambiente.

2.3.2 La gerarchia

La normativa comunitaria di riferimento fissa una gerarchia nelle operazioni di gestione dei rifiuti che assegna la priorità alla prevenzione, ponendo in secondo luogo il recupero di materiale e di energia, lasciando lo smaltimento come operazione residuale. L'approccio comunitario presuppone una sinergia tra le diverse opzioni, che dovrebbero essere integrate tra loro allo scopo di massimizzare i risultati.

Ad esempio, per quanto si possa fare per prevenire la formazione di rifiuti (per i rifiuti industriali dovrebbe essere efficace il sistema introdotto con l'IPPC), il problema del recupero e dello smaltimento dei rifiuti continuerà a porsi. L'unica possibilità reale (che può trovare una forte spinta nel mercato) è il recupero di materia e di energia. Affinché ciò si realizzi è necessaria una

politica più decisa, più incisiva e più efficace, che preveda agevolazioni anche sotto il profilo amministrativo. Il recupero di materia e di energia dai rifiuti costituisce l'unica effettiva alternativa alla discarica, come ben si può constatare in tutti i Paesi europei. Un forte impulso dovrà essere dato al recupero di energia dai rifiuti, sia per ottimizzare i cicli produttivi di alcuni settori, sia per dare un forte contributo alle politiche pro Kyoto (energie rinnovabili) e per accelerare l'abbandono delle discariche.

Peraltro la gestione dei rifiuti derivanti dal processo è fondamentale anche per quei settori industriali che già utilizzano rifiuti e materie prime secondarie. Non consentire a questi ultimi una gestione efficace dei rifiuti significa diminuirne la competitività e non metterli più in grado di contribuire nel processo di limitazione dello smaltimento dei rifiuti in discarica.

2.3.3 Le definizioni

Nella disciplina dei rifiuti la questione delle definizioni riveste un'importanza maggiore che in qualsiasi altra normativa. La definizione di rifiuto è da quasi vent'anni in discussione, per l'indeterminatezza che essa comporta. Il problema, ormai non più superabile sul piano della semplice definizione, consiste nel fatto che la definizione comunitaria descrive un comportamento del detentore (che si disfa di un materiale) e non il materiale stesso. Quest'ultimo, pertanto, può essere considerato, di volta in volta, rifiuto o non rifiuto, con le conseguenze sulla certezza del diritto che ne derivano. Il problema è ben conosciuto in tutti i Paesi europei, ma non sembra possibile trovare una definizione migliore. La conseguenza è che le interpretazioni restrittive provenienti da dottrina e da giurisprudenza e l'applicazione della normativa dei rifiuti a molti materiali di uso corrente nell'industria ne hanno scoraggiato l'impiego, sia per l'incertezza giuridica che caratterizza il settore, sia per i più elevati costi di gestione ed anche per la concorrenza di chi – in carenza di controlli - evade le norme traendo un vantaggio che è tanto più alto quanto più le regolamentazioni sono severe. Sarebbe opportuno, però, almeno un chiarimento, del resto adottato anche da altri Paesi europei, per precisare che per rifiuto si intende una sostanza o un oggetto "mobile", al fine di evitare, ad esempio, che una condotta sotterranea sia considerata un rifiuto al momento della sua dismissione, prima ancora di essere rimossa, con tutte le complicazioni sul piano burocratico che ciò comporterebbe.

In relazione alla definizione di rifiuto, negli ultimi mesi la Commissione europea ha mostrato maggiore attenzione al problema ed ha dichiarato la propria disponibilità a modificare la normativa sui rifiuti sotto due profili: la

definizione di quando un rifiuto cessa di essere tale e la definizione di sottoprodotto.

Si tratta di un'apertura importante che implicitamente riconosce che l'Italia è sostanzialmente dalla parte giusta quando cerca di introdurre alcuni criteri operativi a livello interno. Questa apertura deve essere utilizzata a livello nazionale senza attendere i tempi lunghi delle procedure comunitarie. Deve essere chiarito che un rifiuto cessa di essere tale quando l'operazione di recupero è compiuta, cioè quando il materiale ottenuto può essere usato come materia prima secondaria in un processo industriale, come combustibile o come prodotto riciclato da collocare sul mercato per uso o per consumo.

Quanto ai sottoprodotti, si tratta di chiarire che essi sono normali prodotti che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale dell'impresa, scaturiscono in via continuativa dai processi di produzione e sono utilizzati senza ulteriori trattamenti nello stesso impianto o commercializzati, a condizioni favorevoli per l'impresa, per essere utilizzati in altri impianti industriali o per essere avviati direttamente al consumo.

Ci sono altri aspetti definatori importanti, tra i quali:

- produttore del rifiuto: andrebbe precisato che il produttore di rifiuti è la persona la cui attività ha “materialmente” prodotto i rifiuti, per superare le molte questioni interpretative che sorgono nei casi delle lavorazioni conto terzi, della manutenzione, ecc.
- recupero: la definizione attuale è generica e di nessuna utilità. Andrebbe precisato che si tratta delle operazioni che:
 - o generano materie prime secondarie e combustibili usando rifiuti, con trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, inclusa la selezione; producono prodotti utilizzando rifiuti;
 - o utilizzano rifiuti per generare materiali o composti chimici, nonché per generare energia
- smaltimento: anche in questo caso la definizione è generica. Andrebbe precisato che si tratta operazione finalizzata a sottrarre definitivamente una sostanza, un materiale o un oggetto dal circuito economico.

Altre definizioni importanti che non esistono ma che andrebbero formulate riguardano i rifiuti allo stato liquido (per differenziarli dagli scarichi) e i rifiuti gassosi (per differenziarli dalle emissioni in atmosfera).

Una questione particolare riguarda, poi, la definizione di deposito temporaneo, che consiste nel raggruppamento dei rifiuti, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti. Secondo la normativa comunitaria il deposito temporaneo non è soggetto ad autorizzazione. La norma italiana ha posto dei vincoli alternativi, temporali e quantitativi, al deposito temporaneo, con una formulazione che ha creato incertezze interpretative anche a livello di giurisprudenza. Questo aspetto deve essere definitivamente chiarito, nel senso che i vincoli quantitativi devono trovare applicazione solo in caso di superamento dei vincoli temporali. Inoltre, si dovrebbero ampliare adeguatamente tempi e quantità ammessi, prevedendo eventualmente maggiori forme di controllo (comunicazione agli enti di controllo) in caso di superamento dei limiti temporali entro un arco di tempo predefinito, che potrebbe essere tranquillamente fissato in un anno senza per questo incidere sul livello di tutela ambientale. In alternativa, le sanzioni per il superamento dei termini o delle quantità entro certi limiti, dovrebbero essere unicamente amministrative.

2.3.4 Le esclusioni

Un aspetto importante in tema di esclusioni riguarda le rocce e le terre da scavo. La normativa vigente (L. 443) le esclude dalla disciplina sui rifiuti fissando però alcune procedure che si sono rivelate di difficile applicazione. La questione deve essere riesaminata alla luce di un'attenta valutazione del reale impatto ambientale di questi materiali e consentendo agli operatori interessati il ricorso a procedure di autocertificazione nei casi in cui l'Amministrazione tardi nel rilasciare i prescritti pareri. In questo ambito andrebbe anche chiarito che non ha motivo di essere sottoposto alla normativa sui rifiuti il materiale litoide estratto da corsi d'acqua, bacini idrici ed alvei a seguito di interventi di manutenzione disposti dalla Autorità competente e che non si distingue dal normale materiale proveniente dalle cave.

2.3.5 La classificazione

Secondo la normativa attuale i rifiuti sono classificati secondo l'origine in urbani e speciali e secondo le caratteristiche di pericolosità in pericolosi e non pericolosi (art. 7 D.lgs 22/97 e elenco europeo dei rifiuti).

L'attuale classificazione determina una serie di conseguenze a livello di pianificazione territoriale. Va chiarito che i rifiuti urbani sono quelli che

provengono dalle famiglie, che si ritrovano nei cassonetti o che sono abbandonati in luoghi pubblici. Va anche chiarito che questi rifiuti, una volta trattati ai fini del recupero (ad esempio compost, CDR, ma non solo...), devono essere classificati come prodotti o rifiuti speciali e non più come rifiuti urbani, escludendoli definitivamente dalla privativa comunale e dalla pianificazione regionale. Solo così si evita che le procedure amministrative proprie dei rifiuti urbani ne impediscano di fatto il recupero.

2.3.6 MUD, registri e formulari

La normativa vigente prevede l'obbligo di registri, formulari e MUD, da conservare per 5 anni.

Secondo le prescrizioni comunitarie ogni stabilimento o impresa che svolge attività di smaltimento o di recupero deve tenere un registro in cui siano indicati, la natura, l'origine nonché, se opportuno, la destinazione, la frequenza della raccolta, il mezzo di trasporto e il modo di trattamento dei rifiuti e fornire a richiesta dette informazioni alle autorità competenti. Gli Stati membri possono esigere che anche i produttori adempiano le disposizioni di questo articolo.

La documentazione richiesta dalla normativa nazionale di recepimento viene considerata una duplicazione di quella già in essere per altri fini. Ci sono state diverse proposte per eliminare o per limitare l'obbligo dei registri (ai soli rifiuti pericolosi) e il MUD (alle sole imprese che gestiscono professionalmente i rifiuti). In questo modo si alleggerirebbe il carico amministrativo per le imprese senza incidere sul livello di tutela dell'ambiente.

La proposta è quella di riscrivere le prescrizioni in aderenza con il dettato comunitario: togliere ai produttori l'obbligo del MUD per i rifiuti non pericolosi.

Quanto ai registri, si propone di fissare il termine di registrazione per i produttori di rifiuti a 10 giorni lavorativi. Il ritardo nella registrazione fino a 30 giorni lavorativi dovrebbe dare luogo a sanzioni amministrative ridotte e forfetarie. Sarebbe inoltre opportuno che le modalità di validazione dei registri e della loro gestione siano rinviate a quelle applicabili ai registri IVA.

2.3.7 Certificato di avvenuto smaltimento

Il nuovo testo andrà integrato con le disposizioni contenute nella Legge Delega sul certificato di avvenuto smaltimento, la cui mancata ricezione, da parte del produttore dei rifiuti, comporta l'assunzione di una precisa responsabilità. Questa disposizione deve essere completata con l'obbligo, con relative sanzioni, per lo smaltitore che non provvede all'invio del certificato entro tempi definiti nonché con la possibilità, per il produttore, di esentarsi da tale responsabilità attraverso un'apposita comunicazione agli enti di controllo, in caso di mancato ricevimento del certificato nei tempi debiti. Sembrerebbe inoltre opportuno individuare forme precise di responsabilità, con relative sanzioni, anche per l'intermediario dei rifiuti che ricorra ad operatori non in regola o che non rispetti le procedure fissate dalla legge.

2.3.8 Divieto di abbandono

La responsabilità in solido del proprietario del terreno per l'abbandono di rifiuti dovrebbe essere limitata ai casi in cui la violazione sia imputabile per dolo o per colpa "grave".

2.3.9 Trasporto di rifiuti

In via preliminare, si osserva che sarebbe opportuno precisare che il trasporto disciplinato dal Decreto Ronchi è quello che si effettua in aree pubbliche, ad evitare che venga richiesto il formulario anche per semplici movimenti all'interno di aree private.

Per chiarire situazioni che si sono verificate sul territorio, si propone di equiparare a tutti gli effetti il formulario di trasporto e il documento di accompagnamento previsto dal Regolamento 259/93/CE sulle spedizioni di rifiuti per i trasporti dalla frontiera all'impianto e viceversa. E' inoltre necessario prevede formulari che siano adatti al trasporto intermodale e per ferrovia, nonché per la microraccolta. Quest'ultima andrebbe opportunamente definita e disciplinata, in quanto si tratta di una fattispecie per la quale le norme generali sui rifiuti risultano spesso inapplicabili. E' inoltre necessario disciplinare le soste tecniche dei mezzi di trasporto, per evitare che siano considerate stoccaggi.

2.4 Competenze dello Stato

Si propone di inserire una norma analoga a quella introdotta dalla Legge 443/2001 per le opere strategiche nazionali, a favore degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Si propone di escludere dall'assimilazione i rifiuti che si formano nelle aree industriali, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici e nelle mense.

Deve essere inserita una clausola che attribuisce allo Stato ogni competenza non attribuita specificamente agli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni)

2.5 Osservatorio dei rifiuti

Questo organismo dovrebbe essere riorganizzato, estendendone i compiti di vigilanza a tutti i Consorzi ambientali, con strumenti di indagine, e l'obbligo di riferirne periodicamente al Ministro dell'Ambiente. La composizione dell'Osservatorio dovrebbe comprendere almeno quattro rappresentanti delle più rappresentative organizzazioni dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura.

2.6 Autorizzazioni ed iscrizioni

2.6.1 Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio

Il Decreto Ronchi prevede due tipi di autorizzazione: autorizzazioni del progetto per la costruzione (quest'ultima non richiesta dalla normativa comunitaria) e autorizzazione dell'esercizio. Queste norme possono essere migliorate. La proposta industriale è di unificare l'autorizzazione del progetto con l'autorizzazione all'esercizio per il primo periodo di cinque anni: non ha senso rilasciare l'autorizzazione a costruire l'impianto in assenza dell'autorizzazione a gestirlo. L'autorizzazione all'esercizio dovrebbe essere mantenuta unicamente per gli operatori interessati a proseguire un'attività già avviata in impianti esistenti (rinnovo di autorizzazione), ovvero ad avviare una nuova attività di smaltimento o di recupero in impianti già esistenti ma con attività diverse: un caso in cui non ha senso richiedere un'autorizzazione del progetto, essendo l'opera già realizzata.

Sempre in tema di autorizzazioni, sembra necessario oltre che opportuno rendere pubblico l'elenco delle imprese autorizzate, attraverso un registro consultabile telematicamente che potrebbe essere gestito dall'Albo previsto dall'attuale articolo 30 del Decreto Ronchi. Ciò assicurerebbe trasparenza e permetterebbe agli operatori che devono rivolgersi ad un'impresa autorizzata di verificarne la regolarità sotto il profilo autorizzativo.

Per affrontare, infine, il problema costituito dai tempi lunghi ed incerti che caratterizzano il rilascio delle autorizzazioni, e che incide sulla realizzazione degli impianti, si dovrebbe prevedere una procedura accelerata almeno per quelli di preminente interesse nazionale, da individuare con apposito decreto ministeriale, prevedendo, analogamente al "Decreto Sblocca Centrali", contributi compensativi a favore degli Enti Locali.

Per quanto attiene alle prescrizioni autorizzative, si rende necessario sopprimere la norma che impone in ogni caso il rispetto dei limiti fissati per l'incenerimento anche ai processi termici. Questa norma costituisce sia un disincentivo al recupero di energia dai rifiuti, sia un impedimento a recuperare rifiuti nelle normali attività manifatturiere. Analoga modifica dovrebbe essere introdotta per le imprese che operano con le procedure semplificate di cui agli articoli 31 e 33 del Decreto Ronchi.

2.6.2 Recupero in procedura semplificata

Le procedure semplificate sono previste dalla normativa comunitaria e costituiscono un elemento essenziale per incentivare le attività di recupero.

E' interesse dell'industria il mantenimento di questa agevolazione, cercando di rendere lo strumento il più possibile flessibile e in grado di cogliere cambiamenti ed evoluzioni.

La proposta è quella di rafforzare questo strumento, sopprimendo tutte le prescrizioni non previste dalla normativa comunitaria. In particolare, dovrebbero essere soppresse tutte quelle disposizioni che rendono più difficile e costoso l'impiego dei materiali recuperati rispetto ai corrispondenti materiali primari.

L'aggiornamento delle norme tecniche dovrebbe essere continuo: potrebbe essere assicurato da un organo tecnico ministeriale con la partecipazione degli esperti dei settori industriali.

Si propone che la comunicazione sia inviata, oltre che alla Provincia, anche all'Albo di cui all'art. 30, cui spetterebbe l'iscrizione in un apposito registro trascorsi 90 giorni dalla ricezione, salvo diversa motivata indicazione della Provincia. Il registro delle imprese iscritte dovrebbe essere pubblico e consultabile per via telematica.

2.6.3 Impianti di ricerca e di sperimentazione

Si propone che la gestione dei rifiuti in questi impianti, almeno al di sotto di certe soglie quantitative, sia esonerata dagli obblighi dei registri, del MUD, dei formulari, delle garanzie finanziarie. Dovrebbe essere consentito anche l'invio di campioni in deroga alla normativa vigente (esempio, per normali vie postali).

2.6.4 Albo nazionale gestione rifiuti

Le norme che regolano il funzionamento dell'Albo si sono dimostrate, nel tempo, eccessivamente ed inutilmente dettagliate. La mancanza di flessibilità che ne è derivata ha creato ripetute e anche gravi difficoltà nella gestione dello stesso, soprattutto in relazione all'iscrizione di nuove attività, originariamente non previste. La proposta è di rivedere radicalmente le attuali disposizioni di legge, semplificandole e limitandole alle prescrizioni essenziali (composizione del Comitato nazionale e sue funzioni, articolazioni regionali dell'Albo, attività soggette all'iscrizione e criteri generali per le stesse, finanziamento, sanzioni), prevedendo che sia il Ministro dell'Ambiente, su proposta del Comitato Nazionale dell'Albo, ad adottare con propria direttiva le disposizioni più dettagliate che regolano l'iscrizione delle imprese e quanto altro riguarda l'attività dell'Albo stesso.

Sulle materie che dovranno continuare ad essere regolate con legge, si richiama l'attenzione sulla necessità di ampliare il Comitato nazionale con rappresentanti di tutte le attività soggette ad iscrizione, eventualmente prevedendo apposite sezioni del Comitato stesso.

Si propone inoltre l'istituzione, presso l'Albo, dei registri delle imprese autorizzate allo smaltimento e al recupero e di quelle che operano in procedura semplificata. I registri devono essere pubblici e consultabili telematicamente.

Si dovrebbe infine assicurare che il diritto di iscrizione percepito dall'Albo sia interamente destinato alla gestione ed al miglioramento del funzionamento dello stesso.

2.7 Altre questioni

2.7.1 Cantieri

L'attività edilizia e l'attività manutentiva delle reti, a differenza di altri settori produttivi, presenta una serie di peculiarità che si ripercuotono sulla gestione dei rifiuti prodotti (quali materiali da demolizione, terre e rocce da scavo), evidenziando problematiche differenti da quelle dei rifiuti industriali in generale e giustificando così una disciplina speciale. Essa può svolgersi, infatti, non in un unico luogo (stabilimento), ma presso vari cantieri sparsi sul territorio e gestiti dal medesimo soggetto, aventi una durata temporanea. Spesso poi risulta caratterizzata da micro-cantieri (come ad esempio nel caso delle ristrutturazioni), nei quali le lavorazioni si susseguono con tempi ravvicinati, con quantitativi di rifiuti spesso minimi ed altrettanto minime aree di cantiere, che non permettono una agevole gestione dei materiali di risulta prodotti.

Proprio in considerazione di questi caratteri peculiari e per permettere all'impresa di gestire razionalmente ed economicamente i rifiuti tipici di edilizia prodotti, la durata del deposito temporaneo deve essere collegata, quanto alla sua decorrenza, a quella del cantiere e svincolata da limiti volumetrici, vista anche la natura dei materiali. Si tratta in gran parte di rifiuti che mantengono inalterate nel tempo le loro caratteristiche chimico-fisiche.

Anche la regolamentazione della messa in riserva è critica per queste attività, in considerazione del fatto che vi sono rifiuti del settore edile/manutentivo che si caratterizzano per essere in gran parte e quasi sempre riutilizzabili senza necessità di rilevanti operazioni di recupero (ad esempio, il fresato dell'asfalto, il pietrisco ferroviario, quello stradale).

In questi casi, quindi, la messa in riserva costituisce nei fatti ad una attività di recupero vera e propria e non essere considerata come mera operazione preventiva al recupero: conseguentemente il termine di durata della messa in riserva dovrebbe essere portato da un anno a due anni.

Si deve poi favorire la realizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti inerti, svincolando la loro localizzazione dal Piano regionale dei rifiuti, strumento di difficile modifica ed aggiornamento.

Quanto al trasporto, si dovrebbe ampliare la portata dell'esenzione dall'obbligo della redazione del formulario di accompagnamento.

Altro punto critico riguarda la definizione del luogo di produzione dei rifiuti derivanti da queste attività, per gli effetti che ne derivano nella definizione di deposito temporaneo e nella gestione dei registri. In particolare, la durata del deposito temporaneo dovrebbe poter essere correlata alla durata del cantiere.

2.7.2 Rifiuti in lista verde

Un significativo miglioramento nelle attività di recupero dei rifiuti svolte nelle imprese manifatturiere potrebbe venire da una regolamentazione specifica per i rifiuti in lista verde. Si dovrebbe esplicitamente prevedere che le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate agli impianti soggetti alla normativa IPPC sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni all'esercizio previste dal Decreto Ronchi. A queste attività dovrebbero applicarsi unicamente le disposizioni espressamente previste dalla normativa comunitaria, con esclusione quindi dell'obbligo di tenuta dei registri (art. 12) e dei limiti fissati per le operazioni di messa in riserva. Il trasporto dovrebbe essere regolato con le procedure previste per i rifiuti in procedura semplificata.

2.7.3 CDR

La promozione del Combustibile da Rifiuti (CDR) per il suo impiego in impianti non dedicati (coincenerimento), uno dei punti qualificanti del Decreto Ronchi, non ha dato, salvi alcuni casi di eccellenza, risultati soddisfacenti. La materia è infatti normata da una pluralità di disposizioni, tra loro non coordinate, che finiscono con il costituire un impedimento reale allo sviluppo di questo sistema di cui l'Italia avrebbe particolarmente necessità, considerate le difficoltà di smaltimento tradizionale. La materia andrebbe rivista in maniera organica, definendo le diverse categorie di CDR e prevedendo per esse percorsi normativi differenziati per tenere conto delle specifiche performances ambientali e per superare le molte difficoltà, di ogni ordine, che si sono sperimentate sul territorio.

2.8 La normazione tecnica

La normativa UE lascia agli Stati membri il compito di stabilire o designare l'autorità o le autorità competenti incaricate di attuare le disposizioni delle direttive UE.

Ad avviso industriale, le competenze relative a metodologie e standard andrebbero attribuite, nei limiti del possibile, a organismi di normazione/regolamentazione tecnica nell'ambito dei principi generali stabiliti dalla normativa statale.

In particolare la normativa tecnica, non solo evidentemente nella materia dei rifiuti, dovrebbe tener conto dei seguenti principi:

- a) essere emanate da organi tecnico-scientifici, sulla base di criteri di competenza, correttezza ed imparzialità;
- b) essere giustificate da criteri economici e ambientali, praticabili e omogenei, indicando gli strumenti ed i metodi per la loro attuazione;
- c) essere soggette a revisione periodica;
- d) essere approvate in un procedimento caratterizzato dalla pubblicità e dalla partecipazione di esperti o comitati di esperti, con l'audizione delle categorie interessate;
- e) essere pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, nei Bollettini Ufficiali e nelle Raccolte Ufficiali di leggi e decreti;
- f) essere uniformi sul territorio nazionale e adottate da organismi nazionali;
- g) le attività realizzate in conformità alle disposizioni tecniche UNI e CEI, nonché alla normativa tecnica vigente, si intendono compiute a regola d'arte. I soggetti privati, quando si discostano dall'attuazione delle disposizioni tecniche di cui al presente articolo, devono indicare la norma di buona tecnica adottata che, in ogni caso, deve garantire la medesima tutela dai rischi e dai pericoli ambientali.

Con riferimento, infine, ai controlli ambientali sul rispetto dei requisiti tecnici (e in particolare per quelli in materia di rifiuti) e alla necessità di conciliare sussidiarietà e riorganizzazione dei controlli stessi (aspetti spesso

inconciliabili, come dimostra l'esperienza di questi anni...), una indicazione "de minimis" potrebbe essere quella che le Province si avvalgono delle ARPA. (anziché "possano avvalersi" delle ARPA e di altre strutture, come attualmente previsto dall'art. 20, comma 2 del D.lgs 22/97).

2.9 ATO, assimilazione e Tassa/Tariffa

La Legge "Delega ambientale" individua principi e criteri specifici dettagliati per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani. In grande sintesi:

- La definizione di ATO di dimensioni "adeguate"
- Costituzione del soggetto di amministrazione dell'ATO
- Smaltimento nell'ATO con forme diverse dalla discarica
- Affidamento della gestione con gara
- Poteri sostitutivi e sistemi di garanzia
- Termini di durata dei contratti di affidamento
- Ridefinizione dell'istituto Tassa/Tariffa

2.9.1 Adeguatezza dell'ATO

Il concetto di "adeguatezza" dell'Ambito, che dovrebbe essere svincolato dal territorio della Provincia, deve essere letto in funzione degli scopi di razionalizzazione del sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani previsti dalla stessa legge.

Occorre articolare la distinzione tra:

- Ambiti (o sub-ambiti o Bacini) costituiti ai fini delle raccolte e del trasporto
- Ambito Ottimale ai fini dello smaltimento finale dei rifiuti urbani

Si tratta di una distinzione già prevista nella legislazione attuale e ampiamente sviluppata e applicata a livello regionale e territoriale.

Le analisi condotte regione per regione convergono nell'attestare che la fase della raccolta dei rifiuti non è associata alla presenza di rilevanti economie di scala, essendo legata piuttosto ai costi della logistica (centro operativo, stazione di trasferimento, officina, ecc.) e ai costi di spostamento di uomini e mezzi, ed è condizionata essenzialmente dalla densità abitativa. Si individua mediamente attualmente attorno ai 150.000 - 200.000 abitanti (sempreché non vi sia una città di per sé di dimensioni superiori) il bacino ottimale per la gestione dei

servizi di raccolta e trasporto, nell'ambito del quale non si deve escludere la possibilità di diversi operatori, anche per filiere di attività.

Si tratta di un aspetto importante ai fini dell'efficacia e della contendibilità, e quindi dell'economicità. La definizione di Ambiti di dimensioni eccessive con unico gestore limiterebbe in senso oligopolistico la concorrenza, favorendo le grandi municipalizzate, senza ragioni di ordine tecnico ed economico.

Diverse invece le caratteristiche del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, caratterizzato da connotazioni tecnologiche più complesse che richiedono rilevanti investimenti. In relazione alla necessità di disporre di un'adeguata capacità impiantistica di smaltimento per il regolare conferimento dei rifiuti prodotti, il trattamento dei rifiuti, mirato allo smaltimento degli stessi, si configura come un settore che richiede necessariamente un approccio pianificato per dimensione e prossimità degli impianti. A differenza dei rifiuti speciali, la costanza quali-quantitativa dei rifiuti urbani si correla all'esigenza di un limitato numero di impianti e operatori relativamente stabili sul territorio.

Non sembra percorribile, almeno come modello nazionale, una concorrenza *nel mercato* tra impianti di smaltimento RU, essendo preferibile quindi il modello della concorrenza *per il mercato*, sia con riferimento alla costruzione che, se separata, alla gestione.

Relativamente alle attività di recupero dei RU, va salvaguardata l'attuale regolamentazione; pertanto, fatta salva la privativa sulle raccolte differenziate dei RU, le conseguenti attività di recupero ne sono escluse e quindi rimangono sul libero mercato, demandate a soggetti privati o ad organismi (anche previsti dalla legge) da loro costituiti.

2.9.2 Autorità amministrativa d'ambito

Si tratta di un profilo del tutto nuovo. E' essenziale che l'autorità sia un soggetto amministrativo di regolazione e di committenza, e cioè un soggetto sostanzialmente e formalmente terzo rispetto al gestore e agli enti locali di riferimento dell'Ambito, secondo il modello della centrale di committenza o del "consorzio acquisti", di cui alla direttiva comunitaria sugli appalti pubblici n. 18/2004, precludendo un uso distorto dell'in-house providing. Inoltre deve essere stabilito con chiarezza che spetta a questa Autorità determinare e riscuotere la tassa/tariffa.

2.9.3 Poteri sostitutivi

Si dovrebbe evitare il ripetersi di negative esperienze connesse ai commissariamenti nelle aree di emergenza, prevedendo anche in questi casi modalità di partecipazione e coinvolgimento delle amministrazioni locali.

2.9.4 La concorrenza per la gestione

In questa materia si deve osservare che la gestione tramite società mista, cioè la società costituita con partner privati scelti a seguito di procedura ad evidenza pubblica, secondo i criteri ben puntualizzati dalla recente circolare del Ministero dell'Ambiente, datata 6 dicembre 2004 (relativa al settore idrico), deve ritenersi procedura "concorrenziale", assimilabile cioè alla gara piuttosto che alla gestione in-house, e quindi coerente con le previsioni della Delega.

Deve trattarsi di un processo in cui la presenza privata sia effettiva e maggioritaria. Chiarito infatti anche dalla giurisprudenza comunitaria che la società a capitale misto è terza rispetto alla pubblica amministrazione, non vi è ragione perché la quota pubblica sia maggioritaria.

Per la stessa ragione, essendo la mista modalità "assimilata" alla gara, è necessario che il partner privato prescelto con evidenza pubblica abbia le caratteristiche del socio imprenditore.

2.9.5 Durata degli affidamenti

Per assicurare concorrenzialità effettiva al mercato, ma soprattutto per realizzare innovazione e investimenti, in relazione alla tempistica degli ammortamenti, si indica in 10 anni il termine di riferimento per la gestione dei servizi di raccolta e trasporto, mentre per la costruzione e gestione degli impianti, come per la costituzione di partnership societarie, il limite deve essere più elevato (coerentemente a quanto avviene per altri settori dei servizi pubblici di almeno 25-30 anni).

2.9.6 Ridefinizione delle Tariffa

Occorre scindere la competizione per la gestione dei servizi ambientali dalla riscossione delle "entrate" economiche (cioè della tassa/tariffa, peraltro già

oggi regolata da disposizioni proprie, diverse da quelle sulla gestione dei servizi, sia per quanto riguarda gli aspetti oggettivi dell'attività che i soggetti preposti alla riscossione). E' un aspetto che ben si sposa con le prescrizioni della Legge Delega, che prevedono di assicurare una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell'istituto. Per assicurare la riscossione per un servizio indivisibile e non interrompibile, è necessario definire il carattere tributario della Tariffa.

2.9.7 Assimilazione

Si pone la necessità di una più rigorosa delimitazione delle possibilità di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, che sarebbe anche funzionale allo sviluppo di una pluralità di operatori specializzati, contribuendo a ridurre in maniera significativa il quantitativo dei rifiuti urbani prodotto procapite e le diffuse emergenze di smaltimento. Certamente, il problema dell'assimilazione si dovrebbe porre esclusivamente rispetto alle attività connesse allo smaltimento dei RSA, con riferimento a realtà produttive piccole e diffuse, presenti sul territorio urbano, quali l'artigiano, il dettagliante, il professionista, ecc.; in tutte le situazioni richiamate, generalmente, anche per quantità e qualità di rifiuti prodotti, è consolidato il conferimento nei contenitori dei RU, e sarebbe peraltro impossibile controllare l'effettività di utilizzo degli stessi. Pertanto sembra opportuno introdurre due parametri di riferimento correlati alla ubicazione del produttore e alla relativa produzione di rifiuto (quali-quantitativa).

Deve inoltre essere assicurata all'utenza interessata la possibilità di beneficiare di riduzioni tariffarie o di tassazione, nel caso di minore produzione di rifiuti o di consegna degli stessi a soggetti autorizzati all'attività di recupero.

L'assimilazione deve quindi essere regolata da principi e da criteri generali definiti a livello nazionale e attuata con regolamenti di servizio a livello di ambito, dal soggetto regolatore e amministrativo dello stesso, sulla base di parametri convenzionali che ben possono essere inseriti in decreti delegati (sulla base della superficie, o all'indice annuo di produzione di rifiuti per categoria di attività, artigiana, commerciale o sottocategoria – es. negozi, ristoranti, uffici) anche in sede di regolazione della tassa/tariffa.

3. Bonifica dei siti

3.1 Principali criticità riscontrate nell'applicazione del D.M. 471/99

L'applicazione della normativa relativa alla bonifiche, costituita prevalentemente dall'art. 17 del D.lgs. n.22/97 e dal successivo D.M. 471/99, ha evidenziato, in questi anni, numerose difficoltà derivanti sia da aspetti poco chiari o comunque controversi della norma, sia da interpretazioni che quasi sempre comportano un aggravio degli oneri economici per chi deve intervenire, peraltro non giustificato da un conseguente beneficio ambientale.

Le principali criticità emerse nell'attuazione della normativa riguardano in particolare gli aspetti tecnici e procedurali disciplinati dal D.M. 471/99.

Questo provvedimento è caratterizzato, innanzi tutto, da un'eccessiva rigidità del meccanismo di individuazione degli obiettivi di bonifica, basati su un'unica tabella di limiti di accettabilità, che non prevede l'utilizzo dell'analisi di rischio ai fini della valutazione della necessità dell'intervento. Ciò comporta che, anche il superamento di un solo parametro dei valori di concentrazione limite accettabili, sia sufficiente per richiedere un intervento di bonifica. Questa rigidità rischia quindi di estendere inutilmente l'obbligo di bonifica a gran parte del territorio italiano.

Relativamente alle procedure di intervento, invece, l'attuale normativa prevede un trattamento indifferenziato delle diverse tipologie di contaminazione, in particolare per quanto riguarda le contaminazioni che interessano i siti con attività produttive in esercizio, oppure i siti dismessi. Tuttavia, la presenza di un'attività industriale in un sito non consente di utilizzare, per la bonifica, le stesse tipologie di intervento applicabili in un sito dismesso dove invece è possibile la rimozione completa degli impianti e dei servizi. Inoltre, le attività di bonifica dovrebbero poter essere articolate in modo da risultare compatibili con la prosecuzione dell'attività economica dell'azienda.

Infine, un'altra importante criticità di carattere operativo riguarda i tempi tecnici inerenti l'attuazione dei vari interventi previsti dal D.M. 471/99 (notifica dell'inquinamento, messa in sicurezza, presentazione del piano di caratterizzazione, ecc.). La normativa prevede, infatti, tempi che appaiono il più delle volte poco realistici e di fatto non applicabili, da attribuirsi anche alla mancanza di coordinamento delle attività dei vari enti competenti per le diverse fasi di progettazione/attuazione degli interventi richiesti.

3.2 Riconoscimento del ruolo dell'analisi di rischio

Partendo da tali premesse, la ridefinizione del quadro legislativo (art. 17 del Ronchi e regolamento attuativo) attraverso l'emanazione di un Testo unico dovrà essere l'occasione per superare le criticità ed incongruenze tecnico/amministrative registrate fino ad oggi e per procedere ad un riallineamento con il quadro normativo presente in altri Paesi.

A questo fine Confindustria, già nel 2003, ha elaborato uno studio comparato tra le normative in vigore in Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti e Canada, evidenziando gli aspetti della normativa italiana che più si discostano dalle esperienze di questi Paesi. Inoltre, nello studio, è stato ipotizzato anche un indirizzo di modifica normativa che possa superare le criticità riscontrate in questi anni nell'applicazione del D.M. 471/99 e al contempo introdurre, anche in Italia, le metodologie utilizzate negli altri Paesi.

In linea con le conclusioni dello studio, l'elemento innovativo centrale del Testo unico dovrà essere il riconoscimento della valutazione del rischio quale strumento per definire la necessità e l'obiettivo di un intervento di bonifica.

L'analisi del rischio potrebbe infatti, in molti casi, evitare la dispersione di risorse finanziarie in situazioni che non presentano alcun rischio per la salute umana, sia per le caratteristiche di scarsa tossicità di alcuni potenziali inquinanti, sia per le caratteristiche geologiche naturali di alcuni siti che ne impediscono la propagazione.

Il sistema industriale propone di ricorrere all'analisi del rischio secondo un duplice approccio. La prima soglia resterebbe di tipo tabellare, in linea con quanto previsto dalla Legge Delega, e quindi basata su alcune sostanze chiave particolarmente rilevanti per il loro impatto ambientale, ricavate da valori di fondo del territorio nazionale o da considerazioni relative alla effettiva pericolosità dei composti. Questo primo livello servirà ad identificare la presenza di contaminazione che richiede un intervento di caratterizzazione. La seconda soglia dovrà invece essere indicata e definita dall'analisi di rischio sito specifica, oltre la quale sarà richiesto un intervento di messa in sicurezza e/o bonifica.

3.3. Siti in esercizio e siti dimessi

Per quanto riguarda le procedure di intervento, la Legge Delega prevede di inserire, nella revisione della normativa, una differenziazione tra i siti in esercizio e i siti dimessi. Il sistema industriale condivide questa finalità del Testo unico, che consentirebbe di assicurare la tutela della salute e dell'ambiente senza pregiudicare la continuità dell'attività produttiva. In quest'ottica, per i siti in esercizio, sembrerebbe opportuno privilegiare un intervento di isolamento della contaminazione (messa in sicurezza operativa) all'interno del sito industriale, rinviando la rimozione dei contaminanti alla cessazione dell'attività, in modo da consentire, ai proprietari dei siti ancora in esercizio, di continuare lo svolgimento dell'attività imprenditoriale.

3.4. Soggetti terzi e proprietario incolpevole

Un altro aspetto chiave ai fini dell'efficacia del regime è relativo alla definizione di meccanismi per il recupero delle somme spese da soggetti terzi per la bonifica dei siti, nei casi in cui il responsabile non sia individuabile o non si attivi, così come all'individuazione di meccanismi per limitare la responsabilità patrimoniale del proprietario incolpevole. Si potrebbe, ad esempio, escludere espressamente tale responsabilità per fenomeni di inquinamento o di pericolo di inquinamento determinatisi in data anteriore a quella dell'entrata in vigore del D.M. 471/99 e comunque prevedere misure di accertamento e valutazione che possano limitare gli oneri economici ed amministrativi a carico degli operatori incolpevoli o soggetti terzi.

3.5 Semplificazione degli aspetti procedurali

Sarebbe infine raccomandabile rivedere e semplificare gli aspetti procedurali, prevedendo una ripartizione chiara e razionalizzata delle competenze che spettano alle autorità pubbliche. Ad oggi, infatti, si evidenziano numerosi "colli di bottiglia" di carattere amministrativo dovuti ad inerzie o omissioni dei diversi enti incaricati di specifici aspetti del processo di bonifica. Si dovrebbero pertanto definire opportuni meccanismi che consentano il necessario coordinamento dei ruoli degli enti preposti, eventualmente individuando un soggetto unico responsabile del procedimento che possa avvalersi delle competenze tecniche presenti in altri organi pubblici territoriali, attraverso un meccanismo consultivo e decisionale efficace. Tuttavia, da un punto di vista politico, si sottolinea la necessità del consenso da parte di tutti i soggetti pubblici territoriali interessati dalla normativa.

Oltre agli aspetti tecnico/operativi occorre, infine, considerare che, dal punto di vista giuridico, la revisione della disciplina sulle bonifiche dovrà avere un coordinamento con i recenti sviluppi normativi avvenuti in ambito comunitario e con le altre materie oggetto di Delega, con particolare riferimento ai rifiuti, agli scarichi idrici e al danno ambientale.

4. Acque

4.1 Tutela delle acque dall'inquinamento

La Legge “Delega Ambientale” prevede il riordino delle disposizioni legislative in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, costituita dal D.lgs 152 del 1999. Questo provvedimento costituisce il tentativo di unificare normative eterogenee quali:

- a) la Legge Merli, che assoggettava ad autorizzazione tutti gli scarichi, con finalità repressive del mancato rispetto degli appositi limiti tabellari più che delle alterazioni della qualità dei corpi idrici;
- b) i D.lgs 132 e D.lgs 133 del 1992 di recepimento delle direttive europee sugli scarichi di determinate sostanze pericolose nelle acque superficiali e sotterranee;
- c) i provvedimenti di recepimento delle direttive europee recanti obiettivi di qualità da conseguire o mantenere nei vari corpi idrici in funzione della loro specifica destinazione (vita dei pesci e dei molluschi, balneazione, produzione di acque potabili, etc.).

L'esigenza di superare realmente e definitivamente l'approccio tabellare, che lo stesso legislatore della Legge Merli aveva previsto come transitorio e che invece è rimasto definitivamente, al fine di arrivare ad un sistema di regolazione coerente con quello voluto dalle normative europee, deve costituire un obiettivo centrale del riordino, coordinamento e integrazione della legislazione vigente.

Ciò comporterà, in particolare:

- a) l'adozione di un “approccio combinato”, come previsto dagli artt. 10 e segg. e l'Allegato IX della Direttiva 2000/60/CE che istituisce il quadro per l'azione comunitaria in materia di acque superficiali interne, di transizione, costiere e sotterranee, e la ridefinizione dei rapporti tra disciplina degli scarichi e le altre normative ambientali comunitarie ivi considerate;
- b) la sostituzione nelle autorizzazioni del rispetto dei limiti tabellari espressi in concentrazioni di inquinanti sui reflui (eredità della vecchia Legge Merli)

con condizioni basate, impianto per impianto, sul rapporto ottimale tra contenimento del carico inquinante e uso di risorse idriche, come nella Direttiva IPPC. Quest'ultima ha adottato la misura ponderale e non la concentrazione; pertanto, con l'applicazione dell'IPPC, si creerà il rischio che alle aziende italiane si chieda di adeguarsi sia agli standard europei, basati sulla quantità di inquinante, sia allo standard italiano, ancora legato al limite di concentrazione. I due sistemi di misura, allo stato dei fatti, non sono fra loro compatibili;

- c) nuovi criteri di campionamento e controllo di conformità degli scarichi (in sostituzione di quelli anch'essi ereditati dalla Legge Merli);
- d) il superamento delle definizioni di miscelabilità dei reflui (consentita) e di diluizione degli stessi reflui (non consentita), necessaria nella previgente disciplina basata sulle concentrazioni di inquinanti accettabili negli scarichi;
- e) l'introduzione di effettive semplificazioni dei procedimenti autorizzativi e di controllo, con ampio ricorso all'autocertificazione, in particolare per le imprese certificate ISO o registrate EMAS.

4.1.1 Alcune problematiche settoriali

Rimangono poi da evidenziare alcune problematiche settoriali che necessitano di un adeguato approfondimento al fine individuare le soluzioni più appropriate. In particolare: alcuni settori industriali segnalano limiti parametrici che risultano inutilmente severi; gli operatori del settore delle terme richiamano l'attenzione sulle peculiarità dei loro scarichi e chiedono l'emanazione di una normativa specifica; il settore delle cave segnala l'impossibilità di rispettare il parametro dei solidi sospesi negli scarichi delle cave sotto falda. Sono tutti problemi reali che possono trovare una soluzione appropriata in occasione dei lavori di riordino in corso, senza incidere sul livello di tutela delle acque.

4.1.2 Recepimento della Direttiva 2000/60/CE

Una questione rilevante, di interesse generale, riguarda la necessità di completare il recepimento della Direttiva 2000/60/CE sulla qualità delle acque. Numerose disposizioni di questa Direttiva sono già contenute nel D.lgs 152/1999, ma il recepimento deve essere completato, nel rispetto del principio

secondo il quale la normativa nazionale deve adeguarsi al dettato comunitario, senza anticiparne i tempi e senza inasprirne i vincoli. Con il riordino della normativa dovrebbe essere possibile anche assorbire e correggere le disposizioni contenute nel D.M. 367 del 6 novembre 2003, che ha creato, al momento della sua emanazione, numerose ed insuperabili difficoltà applicative sul territorio. Queste difficoltà sono state temporaneamente rimosse grazie alla Direttiva del Ministro dell’Ambiente del 27 maggio 2004, che ha dato chiare indicazioni per assicurare l’uniforme applicazione del D.M. sul territorio nazionale, in attesa del riordino ambientale in corso.

Le principali questioni che devono essere riesaminate riguardano:

- il numero delle sostanze disciplinate (160 sostanze), ben al di là di quelle dalla normativa comunitaria;
- l’adozione delle migliori tecniche disponibili, che è resa obbligatoria per ogni impianto;
- la verifica dei valori limite allo scarico a piè d’impianto, senza cioè tenere conto degli effetti dell’impianto di depurazione;
- l’obbligo, per le Autorità competenti, di fissare in ogni caso, nelle autorizzazioni, limiti più restrittivi di quelli indicati dalla normativa nazionale;
- l’obbligo per le Autorità competenti di prescrivere la separazione delle acque di raffreddamento, di lavaggio e di prima pioggia da quelle di processo contenenti le sostanze considerate, l’installazione di strumenti di controllo automatico e l’effettuazione di analisi ogni 15 giorni;
- Il divieto generalizzato di utilizzazione in agricoltura di fanghi biologici derivanti da impianti di depurazione che trattano rifiuti liquidi.

4.2 Risorse idriche

La Legge Delega ambientale in tema di servizio idrico integrato fa in primis riferimento alla necessità di dare piena attuazione alla Legge 36/94 (cd “Galli”), con la possibilità di semplificare i procedimenti, precisare i poteri sostitutivi e renderne semplice e tempestiva l'utilizzazione, purché gli interventi siano rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla Legge stessa.

La Legge Galli prevede un riordino industriale delle attività, basato sul concetto di servizio idrico integrato (l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue).

4.2.1 Miglioramento dell'assetto regolatorio del settore

L'attuazione della riforma introdotta con la Legge Galli, dopo un periodo iniziale in cui si sono accumulati notevoli ritardi, è ormai estesa e irreversibile. Ciò è però avvenuto sacrificando in parte l'obiettivo dell'efficienza economica.

La definizione (e approvazione) dei piani d'ambito riveste un ruolo centrale; Rimangono inoltre critici i temi degli investimenti, dei previsti rincari tariffari e della effettiva contendibilità del servizio.

In merito occorre affinare gli strumenti di regolazione dell'attività del gestore, come il metodo tariffario, gli obblighi imposti alle gestioni salvaguardate, il contratto di servizio e in particolare le clausole concernenti i controlli e le sanzioni, la carta dei servizi, il sistema di rendicontazione.

Più in generale, il sistema di regolazione e controllo del settore appare deficitario:

- A livello centrale, il Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche ha sofferto dei limitati strumenti di intervento disponibili. Ne è derivata una operatività ridotta che ha fortemente limitato la possibilità del Comitato di rispondere ai compiti previsti dalla Legge, anche nella delicata sfera della vigilanza: molti piani di ambito sono sfuggiti all'analisi del Comitato e varie decisioni di affidamento non sono state analizzate con tempestività.
- A livello territoriale, ad una resistenza iniziale dei Comuni a spossessarsi di un servizio pubblico rilevante sul piano politico ed economico è seguita la creazione nei diversi territori delle autorità d'ambito, che sono gli enti deputati alla regia dell'attuazione della Legge. Ad esse compete la regolazione (intesa come predisposizione degli atti funzionali all'affidamento del servizio, la correlata programmazione degli investimenti e l'individuazione della tariffa nel territorio di riferimento). A questo livello emergono carenze dell'assetto regolatorio, tali da rendere conseguentemente debole il ruolo e la funzione a cui gli enti d'ambito sono chiamati. La scelta del modello gestionale ed organizzativo si traduce sovente nell'affidamento ai gestori esistenti

(connessi ai Comuni). La sovrapposizione fra chi controlla e chi gestisce vizia il sistema e non garantisce il cittadino-utente.

Emerge la necessità di avere un sistema di regole più trasparente e concorrenziale. Per ottenere tale risultato, accanto al “potenziamento” (tramite recepimento all’interno dei decreti delegati) delle disposizioni delle circolari ministeriali del dicembre 2004, si ipotizzano due alternative:

- Una “minimale”, possibile rendendo più incisivi gli strumenti di intervento del Comitato di vigilanza per l’uso della risorsa idrica e sottoponendo gli uffici di supporto alla dipendenza funzionale del Comitato stesso;
- Una più “strutturata” che prevede di istituire una vera e propria autorità di regolazione per il settore idrico integrato, ripensando anche i rapporti con le Autorità d’ambito per salvaguardare le competenze regionali e locali in tale materia.

La determinazione della tariffa di riferimento per il servizio idrico integrato rientra tra le competenze del Comitato di vigilanza sull’uso delle risorse idriche. Anche questo aspetto dovrebbe essere oggetto di un intervento normativo finalizzato a superare i limiti evidenziati sinora dal metodo normalizzato introdotto dalla Legge Galli (scarso incentivo all’efficienza degli investimenti).

4.2.2 Piena attuazione della Legge Galli

Per il completamento dell’attuazione della Legge Galli, sembra opportuno che vengano fissate nuove norme per l’organizzazione e affidamento del servizio idrico integrato. La priorità va data al completamento degli ATO con l’attuazione agli articoli 8 e 9 della Legge Galli, che riguardano la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e le forme di cooperazione, indicando tempi certi e poteri sostitutivi.

Quanto agli affidamenti futuri si dovrà dare piena attuazione all’art. 9 della Legge Galli che prevede l’organizzazione del servizio idrico integrato, al fine di garantire la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Circa le forme di gestione, occorre oggi fare riferimento all’art. 113 del Testo unico sugli enti locali. La forma di gestione (ordinaria e normale) deve essere la gara per individuare il soggetto gestore, assicurando una liberalizzazione del settore pari a quella effettuata per il gas, energia e trasporti). In alternativa, si può prendere in considerazione l’affidamento diretto alla società mista, il cui

socio privato è scelto con gara nel rispetto delle condizioni imposte dalla circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 dicembre 2004 e dell'ulteriore condizione secondo la quale la gara per la scelta del socio privato deve avvenire sulla base di un piano industriale (progetto presentato dai concorrenti recanti misure di natura gestionale, organizzativa e finanziaria per la realizzazione e gestione del servizio idrico integrato).

Da ultimo, (caso residuale) si dovrebbe ricorrere all'affidamento diretto a società interamente pubblica nelle condizioni poste dalla circolare citata del Ministero dell'Ambiente e dell'ulteriore condizione che essa svolga attività esclusivamente per l'ente affidatario (divieto di extra-territorialità).

Per gli affidamenti già effettuati, che sono per la maggior parte "in house", cioè a gestori pubblici già esistenti, si rende necessario, ai fini di consentire l'ingresso sul mercato dei privati, dare attuazione alla norma dell' art. 113 citato per il superamento degli assetti monopolistici. Il socio privato dovrà svolgere il ruolo previsto dalla circolare del Ministero dell'Ambiente e quello, indicato di seguito, in ordine alla realizzazione delle opere.

Altro aspetto rilevante riguarda la ricognizione delle opere di acquedotto, fognature e depurazione da parte dei Comuni e Province: è un'attività urgente e richiede la previsione nella Legge di poteri sostitutivi. Spetta ai concorrenti che partecipano alla gara per l'individuazione del concessionario o del socio privato la definizione del programma degli interventi, accompagnato dal piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Spetta, altresì, al concessionario o socio privato scelto con gara la realizzazione delle opere per la quale si ricorrerà alla finanza di progetto.

4.2.3 Misure per promuovere il risparmio idrico

La promozione del risparmio idrico è uno degli obiettivi indicati nella Legge Delega ambientale. Dal punto di vista industriale, un ambito importante in cui potrebbero essere conseguiti risultati significativi è costituito dal riutilizzo delle acque reflue nelle attività di produzione.

L'uso delle acque reflue comporta, però, costi elevati e non è competitivo rispetto all'uso di acque primarie. Bisogna quindi trovare forme opportune di incentivazione.

La Legge Galli prevede inoltre che il canone sia ridotto del 50% se il concessionario attua un riuso delle acque a ciclo chiuso reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o se restituisce le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. A rendere difficile l'attuazione della disposizione è la stessa nozione di "riuso" che è il reimpiego delle acque a valle del processo produttivo. E' evidente che ciò preclude il riuso effettuato diversamente all'interno del processo produttivo. Questa norma andrebbe modificata.

Analoga questione deriva dalla "restituzione" di acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate; il D.lgs 152/1999 prevede diversi parametri per gli inquinanti nelle acque (circa una cinquantina). La "ricerca" di tutti i parametri vanificherebbe di fatto la previsione. Per rendere attuabile detta disposizione essa dovrebbe essere modificata nel senso di considerare solo quei parametri che sono stati indicati nel piano di tutela del corpo idrico ricettore.

Dovrebbe essere modificata anche la definizione del canone minimo per i prelievi industriali, che attualmente corrisponde al fabbisogno di 400mila mc/anno. Per un migliore uso della risorsa, sarebbe invece opportuno consentire un maggiore frazionamento del canone, corredandolo al fabbisogno effettivo.

4.2.4 Revisione delle categorie di uso della risorsa idrica

Al fine di attuare il risparmio della risorsa idrica primaria è opportuno rivedere le categorie di uso previste dalla normativa vigente (D.lgs n.31 del 2/2/2001), secondo le quali si usano acque destinate al consumo umano (e quindi potabili) anche per attività "minori", come i servizi igienici, con spreco di risorse pregiate e diseconomie. Dovrebbe invece essere prevista una nuova categoria di "acque per usi civici", oppure "acque per altri usi domestici", utilizzando acqua con standard qualitativi meno elevati.

4.2.5 Aspetti relativi alle concessioni d'uso dell'acqua

Si sottolinea un primo aspetto derivante da quanto contenuto nell'art.2, comma 1 della Legge Galli: l'articolo definisce prioritario l'uso dell'acqua per consumo umano rispetto agli altri usi; nell'applicazione di questa norma, la cui

finalità non può essere messa in discussione, si dovrebbe comunque tenere conto degli eventuali diritti precedentemente acquisiti.

Sono noti, al riguardo, fenomeni distorsivi a livello territoriale, con concessioni ritirate ad un operatore per essere assegnate ad un altro formalmente per usi civili, consentendo però di fatto a quest'ultimo di riprendere le attività originarie che il primo concessionario aveva dovuto abbandonare. Una migliore chiarezza della norma si impone.

Altro aspetto critico è relativo all'adeguamento dei canoni di concessione. Fino al 2002, esso è stato effettuato sulla base di decreti del Ministero delle Finanze. Dal 2003 ogni Regione decide autonomamente, con eccessi come quello registrato in Basilicata, in cui la tariffa base è stata aumentata del 300% rispetto ai valori 2002.

Queste diverse tariffazioni fra Regioni/Province possono esporre i concessionari di derivazioni idroelettriche a oneri economici fortemente penalizzanti ed a una situazione di disparità nei confronti di altri operatori del mercato elettrico nazionale. Andrebbero invece garantite su tutto il territorio nazionale condizioni uniformi, a tutela della concorrenza fra operatori della stessa categoria produttiva.

5. Emissioni in atmosfera

5.1 Considerazioni generali

Il riordino della normativa in materia di emissioni in atmosfera, deve essere attuato nel pieno rispetto della legislazione comunitaria e degli accordi internazionali in materia.

Le principali normative di riferimento a livello comunitario per la regolamentazione delle emissioni dagli impianti industriali sono la Direttiva 2001/80/CE sui Grandi Impianti di Combustione, la Direttiva 96/61/CE (IPPC) sulla prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento e la Direttiva 2001/81/CE (NEC) sui tetti nazionali di emissione di taluni inquinanti. In ambito internazionale è necessario rispettare il Protocollo di Göteborg.

5.2 Grandi impianti di combustione

La Direttiva 2001/80/CE sui Grandi Impianti di Combustione non è stata ancora recepita ed è tuttora in discussione lo schema di decreto legislativo predisposto per il suo recepimento. La Direttiva prevede valori limite di emissione per il biossido di zolfo, gli ossidi di azoto e le polveri che, pur essendo quelli corrispondenti alle migliori tecniche disponibili, sono ritenuti applicabili dal settore industriale. Nello schema di recepimento italiano sono stati anche inseriti limiti alle emissioni dei metalli pesanti non presenti nella Direttiva europea. Il Ministero dell'Ambiente ha ritenuto opportuno inserire queste misure addizionali sia in applicazione di un principio di precauzione nei confronti di questi inquinanti e sia per anticipare misure dirette al rispetto dei limiti di concentrazione nell'aria ambiente dei metalli pesanti, introdotti con la Direttiva comunitaria 2004/107/CE.

E' importante quindi che per la regolamentazione delle emissioni in atmosfera per i Grandi Impianti di Combustione, si tenga conto dei criteri previsti in questo schema di decreto legislativo, che risulta condivisibile dal settore industriale.

5.3 Programmi nazionali

La Direttiva 2001/81/CE stabilisce che gli Stati membri devono elaborare dei programmi nazionali di riduzione delle emissioni degli inquinanti oggetto della Direttiva (biossido di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili e ammoniaca), finalizzati al raggiungimento e al mantenimento di livelli di emissione inferiori ai tetti fissati dalla Direttiva stessa. Tetti analoghi sono fissati nel Protocollo di Göteborg. Gli sforzi che le imprese stanno sostenendo per il miglioramento delle emissioni dai propri impianti sono stati enormi e lasciano poco spazio ad aggiuntivi interventi tecnici o tecnologici di abbattimento delle emissioni. E' quindi difficile prevedere una ulteriore e significativa riduzione dei livelli di emissione, anche perché sarebbe ingiustificata dal punto di vista ambientale in quanto le misure di contenimento delle emissioni derivanti dalla Direttiva sui Grandi Impianti di Combustione e quelle conseguenti all'attuazione della Direttiva IPPC porteranno il Paese a rispettare gli impegni previsti sia dalla Direttiva 2001/81/CE che dal Protocollo di Göteborg.

5.4 Scelta delle migliori tecniche disponibili

Il Decreto Legislativo 59/2005, che ha recepito nell'ordinamento nazionale la Direttiva IPPC, prevede misure intese ad evitare oppure, qualora ciò non sia possibile, ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, derivanti da gran parte delle attività industriali, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. L'autorizzazione integrata ambientale ai sensi di tale Direttiva, deve includere valori limite di emissione fissati sulla base delle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente.

E' importante a tal riguardo ribadire che, oltre ai criteri su menzionati, la scelta delle migliori tecniche disponibili e dei relativi limiti alle emissioni in atmosfera deve essere coerente con gli obiettivi di riduzione previsti sia dalla Direttiva 2001/81/CE che dal Protocollo di Göteborg. Qualunque altra prescrizione con richieste di abbattimenti addizionali dei limiti alle emissioni dovrà essere adeguatamente giustificata da un punto di vista ambientale, economico e di fattibilità tecnica.

5.5 Qualità dell'aria

Nell'attuazione della normativa sulle emissioni in atmosfera dagli impianti industriali si deve anche tener conto della legislazione sulla qualità dell'aria.

Il Decreto n. 60 del 2 aprile 2002 del Ministero dell'Ambiente ha recepito nell'ordinamento nazionale la Direttiva 1999/30/CE su SO₂, NO_x, Polveri-PM₁₀ e piombo e la Direttiva 2000/69/CE su benzene e CO, e fissa i valori limite di qualità dell'aria da raggiungere entro il 2010 per tali inquinanti. Il Decreto Legislativo n. 183 del 21 maggio 2004 ha recepito la Direttiva 2002/3/CE sulle concentrazioni dell'ozono troposferico nell'aria ambiente. E' stata infine adottata nel 2004 la Direttiva 2004/107/CE su metalli pesanti (arsenico, cadmio, mercurio, nichel) e IPA. che dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale nei prossimi mesi.

Nell'elaborazione di tale legislazione sono stati tuttavia concordati, con la piena intesa dell'Italia, alcuni limiti sulla qualità dell'aria (polveri sottili e ozono), che di fatto sono impossibili da raggiungere sul territorio italiano, tenendo conto dei valori naturali di fondo, delle peculiari condizioni territoriali, urbanistiche e meteorologiche dell'Italia e dell'assetto del nostro sistema industriale e di produzione dell'energia.

Il settore industriale contribuisce in misura limitata a queste specifiche emergenze e occorre evitare che, per dare soluzione alle problematiche sulla qualità dell'aria, vengano richiesti limiti molto drastici alle emissioni degli impianti industriali.

Misure in tal senso sono già state ipotizzate dal Ministero dell'Ambiente, sull'onda dell'emergenza, per gestire il problema dell'inquinamento atmosferico nelle aree urbane relativamente alle polveri sottili.

Pertanto, per evitare pericolose perdite di competitività al nostro sistema occorre che la normativa in materia di emissioni dagli impianti industriali sia attuata nel rispetto della specifica legislazione comunitaria, senza introdurre elementi distorsivi gravanti esclusivamente sul settore industriale.

5.6 Emissioni in atmosfera dagli impianti di riscaldamento civile

La normativa sulle emissioni in atmosfera dagli impianti di riscaldamento civile si è sviluppata nel corso degli anni attraverso una limitazione delle caratteristiche dei combustibili utilizzati in questo specifico settore e l'emanazione di norme tecniche sulle caratteristiche costruttive degli impianti termici.

L'eccessiva polverizzazione sul territorio di questa tipologia impiantistica di fatto impedisce di introdurre limitazioni alle emissioni inquinanti in atmosfera.

In quest'ottica è stato adottato il DPCM 8 marzo 2002 che disciplina le caratteristiche merceologiche dei combustibili, aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, impiegati per uso civile, nonché le caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione. Per la prima volta con tale Decreto viene fissato un limite alle emissioni di polveri totali al valore di 50 mg/m³.

Inoltre, è da menzionare che l'UNI, attraverso il Comitato Termotecnico Italiano (CTI), ha predisposto la norma UNI 6579 del 2004 "combustibili liquidi per usi termici industriali e civili - classificazione e caratteristiche", che definisce i requisiti minimi prestazionali dei combustibili liquidi convenzionali per uso termico, sia civile che industriale.

Esistono, inoltre, numerose leggi e norme tecniche che regolamentano le caratteristiche tecnologiche di progettazione, installazione, esercizio e manutenzione degli impianti termici degli edifici.

Sarebbe opportuno non modificare tale approccio anche per il futuro. Tuttavia, per poter determinare l'impatto sull'ambiente degli impianti di riscaldamento civile, sarebbe necessario integrare la normativa con i fattori di emissione settoriali più aderenti alla realtà attuale del mercato. Infatti, poiché i fattori di emissione sono funzione della natura del combustibile, delle caratteristiche degli impianti e delle modalità di funzionamento e gestionali, è importante aggiornare i dati di letteratura in modo da tener conto delle più recenti evoluzioni delle tipologie impiantistiche presenti sul mercato e della migliorata qualità dei diversi combustibili utilizzati nel settore.

5.7 Sistema autorizzatorio

Gli impianti che effettuano emissioni in atmosfera possono essere divisi in tre gruppi: gli impianti soggetti all'autorizzazione integrata ambientale (IPPC), quelli caratterizzati da inquinamento atmosferico poco significativo e, infine, gli altri impianti.

Per gli impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, le emissioni in atmosfera sono già gestite sul piano amministrativo all'interno delle relative disposizioni (e non sono quindi necessarie specifiche norme),

Quanto agli impianti con inquinamento atmosferico poco significativo, già individuati da un apposito elenco (che andrà integrato), non sembra necessario modificare l'attuale regime che li esenta dell'autorizzazione.

Rimangono gli impianti che non appartengono ad alcuna delle due categorie sopra indicate, quelli cioè che non sono soggetti all'obbligo comunitario di autorizzazione ma sono comunque ritenuti significativi sotto il profilo del possibile inquinamento atmosferico. Si tratta, pertanto, di impianti attualmente in possesso di autorizzazione tacita (ex art. 12 del D.P.R. 203/1988 o autorizzazione in via generale) o esplicita (ex artt. 6 o 15). Per questi impianti si propone una registrazione, quale quella prevista dalla Direttiva 1999/13/CE sulle emissioni di COV, che la definisce come "...una procedura, specificata in un atto giuridico, che comporta almeno la notifica all'autorità competente, da parte del gestore, della sua intenzione di gestire un impianto o un'attività ...". La registrazione non dovrebbe avere un particolare termine temporale.

Inquadrata nell'attuale sistema giuridico, tale registrazione corrisponderebbe, nella sostanza, ad una autorizzazione in via generale riservata alle attività a ridotto inquinamento atmosferico.

La registrazione consisterebbe in una comunicazione trasmessa all'autorità competente contenente una descrizione dell'intervento proposto (nuovo impianto/modifica/trasferimento) delle relative emissioni in atmosfera e degli eventuali autocontrolli. Se la proposta è conforme a norme tecniche di riferimento emanate dallo Stato (equivalenti alle attuali norme regionali per le autorizzazioni in via generale) l'intervento è immediatamente realizzabile (vedi ad esempio la normativa della Regione Piemonte che prevede che l'autorizzazione in via generale si configuri all'atto del ricevimento dell'istanza). Se invece non esiste un riferimento, il gestore dovrebbe poter avviare l'iniziativa decorsi 60 gg (in coerenza con i termini della Legge

Bassanini) senza che la Pubblica Amministrazione si sia pronunciata, o anche prima in caso di presa d'atto formale. Entro tali termini l'autorità competente può inoltre chiedere integrazioni (una sola volta) o può opporsi alla realizzazione dell'intervento con atto motivato.

5.8 Sistema sanzionatorio

Anche il sistema sanzionatorio per i casi di superamento dei limiti andrebbe rivisto.

Nessun problema si crea per gli impianti soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale, per i quali le sanzioni sono fissate dalla relativa normativa, e per gli impianti ad inquinamento atmosferico poco significativo, che per loro caratteristiche non possono recare pregiudizio per l'ambiente e la salute pubblica.

Per gli impianti soggetti a registrazione si possono, invece, ipotizzare tre possibili proposte:

- a) La sanzione penale per il superamento dei limiti autorizzati che determina pregiudizio per gli standard di qualità dell'aria e per la salute pubblica;
- b) La sanzione amministrativa per il superamento dei limiti che sia accertato a seguito di verifica degli enti di controllo, senza che vi sia pregiudizio per gli standard di qualità dell'aria e per la salute pubblica;
- c) Nessuna sanzione se il superamento dei limiti sia accertato a seguito di autocontrollo dell'impresa e comunicato alla Pubblica Amministrazione, sempre che l'impresa presenti nei tempi tecnici necessari un piano di adeguamento. La mancata realizzazione del piano entro i termini proposti dovrebbe comportare sia una sanzione amministrativa che diffida, mentre il mancato rispetto della diffida dovrebbe portare alla fermata dell'impianto.

Queste proposte sono motivate dall'attuale orientamento del legislatore alla depenalizzazione delle fattispecie di minore gravità o di mero carattere amministrativo e sono coerenti con norme comunitarie (Direttiva COV) che prevedono limiti alle emissioni accertabili solo a consuntivo, dopo un determinato periodo di tempo, con obbligo di notifica dei risultati alla Pubblica Amministrazione.

6. VAS, VIA e IPPC

6.1 Applicazione della Direttiva VAS ai piani e programmi

I principi guida nel recepimento della Direttiva devono essere sostanzialmente due:

- la procedura non deve costituire un ulteriore aggravio in termini burocratici-amministrativi, e non deve costituire un elemento che rallenti lo sviluppo delle iniziative imprenditoriali;
- viceversa deve essere colta la Direttiva come elemento in grado di facilitare la realizzazione di investimenti.

Queste condizioni possono realizzarsi se la conclusione della procedura di VAS viene intesa come una sorta di "semaforo verde" alla realizzazione degli investimenti previsti all'interno del piano o del programma valutato.

Se un progetto risulta coerente con le determinazioni strategiche incluse nella VAS ed è quindi ritenuto a sua volta "strategico" per le sue valenze economiche e sociali e nel contempo realizzabile dal punto di vista ambientale, la sua realizzazione non deve più essere messa in discussione in seguito.

Da questo devono discendere anche alcune semplificazioni nell'eventuale iter di VIA

Di seguito sono riportate le proposte per il recepimento della Direttiva VAS nell'ordinamento nazionale:

1. la VAS va collocata all'interno del processo di formazione del piano o del programma (endoprocedimentale);
2. il livello di approfondimento deve essere rapportato alla rilevanza strategica del piano o programma e non tanto alla dimensione del territorio;
3. gli indicatori da utilizzare dovrebbero essere predefiniti e concordati preliminarmente a livello centrale;
4. la VAS è una procedura complessa che deve entrare a far parte del meccanismo di formazione dei piani o programmi che per forza di Legge ad

essa devono essere sottoposti; non deve pertanto diventare una forma per accertare ex post la conformità o regolarità formale dei piani agli obiettivi di sostenibilità; la stessa Direttiva 2001/42 prescrive di definire ipotesi e scenari alternativi da confrontare (qui risiede tra l'altro anche la differenza con la VIA che invece si pone all'esterno al processo di formazione dei progetti);

5. la sostenibilità deve essere valutata considerando oltre la componente “ambientale” anche le quelle “economica” e “sociale”;
6. piani e programmi si debbono costruire nella logica della VAS e non assoggettare alla VAS;
7. la VAS dovrebbe individuare quegli interventi che, in quanto coerenti con il quadro definito e strategici, non siano sottoposti a VIA o siano sottoposti ad una VIA semplificata. In merito all'IPPC si potrebbe prevedere invece l'obbligo da parte dell'Autorità competente di assorbire gli eventuali elementi pertinenti per l'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) presenti nella VAS dell'area. Si dovrebbero cioè introdurre meccanismi premiali di ordine procedurale per le realizzazione di opere ed impianti che ricadono in ambiti già oggetto di VAS.

(Nell'Allegato posto al termine di presente capitolo è riportata una nota di approfondimento e alcune schede sulle principali legislazioni regionali in materia di VAS)

6.2 Applicazione della procedura di VIA ad impianti di valenza “nazionale” e raccordo con procedura IPPC

In questo ambito va considerato che nel corso degli anni sono state emanate norme settoriali specifiche per alcuni comparti (ad esempio nel campo della realizzazione di centrali termoelettriche) che vanno salvaguardate.

Per rispondere all'esigenza di semplificazione e di un migliore raccordo tra le due procedure (VIA ed IPPC) nel caso siano entrambe previste dalla normativa in vigore, si avanzano alcune proposte cui appare possibile dare corso nell'attuale fase di semplificazione della normativa vigente e a prescindere da più profonde modifiche normative derivanti dalla innovazione della legislazione in materia di VIA:

1. individuare meccanismi di raccordo e coordinamento tra la Commissione nazionale VIA e la Commissione nazionale IPPC, ad esempio tra i distinti Gruppi istruttori delle singole Commissioni per la preparazione della Relazione da sottoporre alla Commissione. Ciò consentirebbe di evitare di rimettere in discussione durante i vari passaggi decisioni assunte in precedenza relativamente all'impianto in esame e di garantire che non si verificano ritardi nei tempi di concessione dell'autorizzazione;
2. prevedere che la documentazione tecnica prodotta dall'impresa per la VIA ed eventuali pareri espressi e le conclusioni formulate dagli enti locali ed acquisiti dal Ministero Ambiente in fase di VIA siano condivisi ed acquisiti dalla Commissione nazionale IPPC;
3. prevedere che le soluzioni tecniche/tecnologiche approvate in sede di VIA, pur non definite nei dettagli di una progettazione esecutiva, siano prese per assodate in sede di IPPC;
4. prevedere il coordinamento dei tempi amministrativi per la conclusione della procedura di VIA e la conclusione della procedura di AIA per evitare un gravoso allungamento dei tempi di autorizzazione degli impianti sottoposti ad entrambe le procedure;
5. prevedere che le fasi di consultazione del pubblico, già effettuate in ambito VIA, non debbano nuovamente ripetersi in fase di rilascio dell'autorizzazione AIA;
6. prevedere che l'Autorità competente nella definizione delle prescrizioni di monitoraggio contenute nell'AIA tenga in debito conto quanto già pianificato dalle imprese dotate di un SGA (punto norma 4.5.1 della norma UNI EN ISO 14001) in modo da evitare inutili duplicazioni ed aggravii di costo per le stesse. Nell'ambito delle attività svolte dagli organi di controllo della pubblica amministrazione si ritiene invece opportuno lo sviluppo di procedure operative pubbliche che rendano note alle imprese modalità di pianificazione, oggetto del controllo e relative metodologie utilizzate al fine di rendere più efficace l'interazione tra i due soggetti (controllore – controllato)

Riteniamo che la Legge Delega sia anche la giusta sede in cui debba essere definitivamente risolta la questione del problema legato alla differente classificazione dei rifiuti che, come noto, è stata abrogata e modificata dal

D.lgs. n. 22/97, ma è ancora menzionata nel citato provvedimento n. 377/88, cui, peraltro, l'art. 57, comma 6-ter del D.lgs. n. 22/97 fa rinvio per l'individuazione dei progetti di competenza nazionale.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 377/88 fa riferimento, infatti, alla classificazione dei rifiuti riportata nel DPR 915/82 che distingueva i rifiuti in speciali tossico nocivi e non tossico nocivi. La disciplina attuale che regola la gestione dei rifiuti, come noto distingue, invece, i rifiuti in urbani e speciali in funzione dell'origine e in pericolosi e non pericolosi in funzione della pericolosità.

Risulta pertanto evidente la difficoltà per gli operatori e gli organi di controllo di assicurare una coordinata applicazione della legislazione in funzione delle effettive categorie impiantistiche che vi ricadono.

Allo stato attuale il sovrapporsi delle due classificazioni comporta una duplicazione analitica delle valutazioni, peraltro da parte di differenti autorità preposte, ed al riguardo l'Associazione intenderebbe proporre il superamento con l'emendamento di seguito riportato che prevede il decentramento a livello regionale delle tipologie impiantistiche di gestione dei rifiuti individuate sulla base di quanto già disposto dal DPR 12 aprile 1996 e successive modifiche e integrazioni.

La motivazione che induce a proporre tale soluzione è quella di evitare il trascinarsi di una diversa classificazione dei rifiuti, ai fini dell'individuazione dell'assoggettamento di un'opera a VIA proponendo una norma che faccia riferimento esclusivo alla vigente classificazione dei rifiuti.

Sul piano tecnico si renderebbe pertanto necessario sopprimere

- la lettera i) dell'art. 1 del DPCM 377/88 ;
- il comma 6-ter dell'art. 57 del D.lgs. n.22/97

6.3 Applicazione della procedura di VIA ad impianti di valenza “regionale” e raccordo con procedura IPPC

Per quanto riguarda gli impianti di valenza “regionale”, l'integrazione tra VIA e IPPC è già una realtà in molte Regioni (Emilia Romagna, Marche, Piemonte). In questi casi, il giudizio positivo di compatibilità ambientale assorbe anche la/le autorizzazione/i all'esercizio.

Ad avviso industriale, l'adozione di una misura nazionale di integrazione tra le due procedure dovrebbe ispirarsi a tre principi:

- valorizzazione esperienze già maturate a livello territoriale
- volontarietà (per due motivi:
 - o consentire un approccio graduale alla nuova metodologia e limitare l'impatto iniziale sull'organizzazione della pubblica amministrazione;
 - o lasciare all'imprenditore libertà sulla scala di dettaglio della progettazione da presentare che nel caso di via integrata con le autorizzazioni all'esercizio sarà necessariamente di maggior dettaglio e quindi più onerosa)
- premialità per le imprese eco-certificate

Di particolare interesse appare il modello delle Marche (L.R. Marche 14 aprile 2004 n. 7 art. 15) che prevede che "Nell'ambito del procedimento amministrativo di autorizzazione all'insediamento dell'attività produttiva, la valutazione di impatto ambientale positiva comprende, se richiesta, anche l'autorizzazione integrata ambientale". Sussiste quindi la possibilità, e non l'obbligo, per l'azienda di richiedere o meno l'assorbimento.

Molto ben articolate dal punto di vista delle procedure, sia la legislazione della Regione Piemonte (L.R. n° 40 del 17/12/98) che quella della Regione Emilia Romagna (L.R. 21/04) che prevedono che la procedura di VIA ricomprende e sostituisce le autorizzazioni ambientali.

Al riguardo, occorre preliminarmente soffermarsi su taluni temi di carattere generale che dovranno essere necessariamente considerati nella fase di predisposizione della proposta di articolato.

In particolare:

- Modifica sostanziale: il principio di fondo consiste nel fatto di eliminare ogni discrezionalità in capo all'Autorità competente che, interessata da una modifica sostanziale ai sensi della disciplina IPPC, non rimetta in discussione anche le valutazioni già condivise in sede di VIA;
- Modifica sostanziale: Analogo principio in caso di modifica sostanziale sulla VIA (anche se ad oggi è difficile offrire una definizione di modifica sostanziale in questa fattispecie), al fine di evitare che si rimetta in discussione sia le valutazioni già effettuate in sede di VIA sia quelle inerenti l'IPPC. Inoltre il procedimento non dovrà riguardare tutto l'impianto ma

solo la parte interessata dalla modifica sostanziale e dovrà definire puntualmente le fasi cd. d'ingresso e di uscita dalla procedura al fine di evitare che in questi casi si ripercorra tutto "l'iter" che l'impresa ha già seguito per il rilascio del provvedimento "unico" di VIA ed IPPC;

Sui precedenti due punti alcune ipotesi di soluzione potrebbero essere riconducibili ai seguenti principi:

- Nuovo assoggettamento a VIA per modifiche sostanziali – soglie di incremento di un parametro pertinente ad ogni attività soggetta definite nell'ambito di un provvedimento nazionale (vedi esempio Regione Piemonte). Il procedimento non dovrà riguardare tutto il complesso produttivo ma solo l'impianto oggetto della modifica e non dovrà rimettere in discussione le determinazioni già effettuate negli iter precedenti .
- Nuova istruttoria IPPC per modifiche sostanziali- soglie di incremento di un parametro pertinente per ogni attività produttiva definite nell'ambito dell'AIA da parte dell'autorità competente sulla base di criteri guida nazionali. Il procedimento non dovrà riguardare tutto il complesso produttivo ma solo l'impianto oggetto della modifica e non dovrà rimettere in discussione le determinazioni già effettuate negli iter precedenti ;
- IPPIC modifiche non sostanziali – modalità di aggiornamento dell'AIA definite nell'ambito del provvedimento stesso da parte dell'Autorità competente. Si potrebbe pensare ad esempio che nel caso dell'installazione di un nuovo impianto soggetto al DPR 203/88 che non fa scattare ai sensi del punto precedente una nuova istruttoria IPPC, sia prevista una comunicazione da parte dell'impresa con presa d'atto da parte dell'Autorità competente con o senza l'aggiunta di ulteriori prescrizioni da allegare all'AIA.
- Conferenza di Servizi: l'ipotesi più ragionevole sembra prevedere una procedura con un'unica conferenza di servizi (suddivisa al suo interno in diverse sessioni); in questo caso occorre circoscrivere la discrezionalità di chi vi partecipa nel senso che se esprime un parere in quella sede non lo può disattendere successivamente nella fase di decisione sulla domanda.
- Provvedimento unico: la proposta procedurale (che verrà illustrata di seguito) sembra delineare la conclusione dell'iter con un unico provvedimento. Questa soluzione potrebbe prestarsi ad osservazioni circa il fatto che la Legge Delega parla di coordinamento delle procedure e non di

assorbimento/integrazione delle stesse. Sebbene l'iter delineato coincida sostanzialmente con quello previsto dalla normativa in materia di autorizzazioni alla realizzazione e gestione di centrali elettriche (di competenza statale) e dalle suddette disposizioni regionali, tuttavia si potrebbe valutare l'opportunità d'indicare il rilascio, nello stesso momento ed a conclusione dell'unica procedura, di due provvedimenti distinti.

Nello specifico, la procedura di VIA e IPPC (per gli impianti nuovi o che comportino una modifica sostanziale, a valenza regionale) potrebbe articolarsi nel seguente modo:

1. Libera scelta in capo al gestore se intende avvalersi della procedura di VIA e IPPC coordinata ovvero se intende seguire le procedure separate.
2. Deposito domanda: presso lo sportello unico si deposita una domanda unica per l'attivazione della procedura unica di rilascio della VIA e dell'IPPC.
3. Trasmissione all'Autorità Competente: lo S.U. trasmette la domanda all'Autorità competente;
4. Nel caso l'impresa scelga di avvalersi di una procedura unica VIA – IPPC, l'autorità competente al rilascio del provvedimento deve essere unica, ed in caso di conflitto di competenza, questa sia attribuita all'autorità al momento competente per l'IPPC
5. Avvio procedimento e pubblicazione: l'Autorità Competente comunica al gestore la data di avvio del procedimento e quella di pubblicazione sul BUR della domanda. L'Autorità Competente provvede alla pubblicazione sul BUR mentre la pubblicazione sul quotidiano resta in capo al gestore.
6. Consultazione Unica: i soggetti interessati entro 30 gg. dalla pubblicazione sul BUR possono presentare osservazioni scritte all'Autorità Competente.
7. Conferenza di servizi Unica: l'Autorità Competente indice una sola Conferenza di servizi; questa si potrebbe articolare ad esempio in tre sedute due delle quali dedicate all'esame delle questioni sulla VIA ed una a quelle sull'IPPC.
8. Conclusione del procedimento: la procedura unificata potrebbe concludersi con un unico provvedimento (cd. complesso e plurimo), ossia che riguardi i due diversi aspetti e che sia scindibile in modo che i vizi e le modifiche

dell'uno non interessino anche l'altro; ovvero la procedura così come delineata si concluda con il rilascio di due provvedimenti distinti (uno per l'AIA e l'altro per la VIA).

Per quanto riguarda il riconoscimento di vantaggi alle imprese eco-certificate si potrebbero avanzare tre proposte:

- che le soglie dimensionali previste dagli allegati A e B del DPR 12 aprile 1996, e successive modifiche e integrazioni, si ritengono più alte del 30% per i progetti di modifica degli impianti di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni 14001 e del 50% per i progetti di modifica degli impianti di imprese registrate secondo il Regolamento comunitario 761/2001 (EMAS);
- che l'Autorità Competente nella definizione delle prescrizioni di monitoraggio contenute nell'AIA tenga in debito conto quanto già pianificato dalle imprese dotate di un SGA (punto norma 4.5.1 della norma UNI EN ISO 14001) in modo da evitare inutili duplicazioni ed aggravii di costo per le stesse. Nell'ambito delle attività svolte dagli organi di controllo della pubblica amministrazione si ritiene invece opportuno lo sviluppo di procedure operative pubbliche che rendano note alle imprese modalità di pianificazione, oggetto del controllo e relative metodologie utilizzate al fine di rendere più efficace l'interazione tra i due soggetti (controllore – controllato);
- introdurre riduzioni tariffarie per le spese di “istruttoria e controllo” del 40% nel caso di imprese registrate EMAS e del 20% nel caso di imprese certificate ISO 14001

Per quanto concerne infine l'applicazione della VIA agli impianti di trattamento rifiuti si rimanda a quanto proposto al precedente punto 6.2.

6.4 Unificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti non IPPC

La Legge n. 308/04 prevede, all'art. 1, comma 9, lettera f): “...accorpate in un unico provvedimento di autorizzazione le diverse autorizzazioni ambientali nel caso di impianti non rientranti nel campo di applicazione della Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996, ma sottoposti a più di un'autorizzazione ambientale settoriale”.

Tale previsione viene colta dal mondo industriale come opportunità al fine di razionalizzare, semplificare e uniformare sull'intero territorio nazionale le procedure autorizzative in campo ambientale per tali impianti.

Condividendo pertanto lo spirito della norma si avanzano le seguenti proposte di principio che dovrebbero sottendere all'ipotizzata Procedura Unica:

- evitare che la procedura unica in oggetto si concretizzi in una sorta di estensione tout court o mascherata della procedura relativo al rilascio dell'AIA. Tale procedura assai complessa risulterebbe in contrasto con i principi di semplificazione e razionalizzazione sopra auspicati anche in relazione alle tipologie di impianti in oggetto e riguardanti generalmente aziende di piccole o medie dimensioni;
- volontarietà del gestore dell'impianto nel richiedere l'ammissione alla Procedura unica (ciò permetterebbe da un lato di consentire un approccio graduale alla nuova metodologia limitandone l'impatto iniziale sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione e dall'altro di gestire il delicato aspetto delle autorizzazioni ex DPR 203/88, attualmente prive di scadenza temporale nonché, in genere, di costi d'istruttoria);
- la Procedura Unica dovrà avere di norma come oggetto atti autorizzativi con esclusione quindi delle semplici comunicazioni con cui attualmente è possibile intraprendere determinate attività (es. attività di recupero rifiuti di cui agli artt. 31 e 33 del D.Lgs. 22/97). Potrebbe essere comunque fatta salva la facoltà del gestore dell'impianto di chiedere su base volontaria che la procedura unica riguardi anche eventuali atti non propriamente autorizzativi.

Cardini dell'articolazione della Procedura Unica dovranno poi essere:

- individuazione di un unico ufficio referente sia per l'informazione che per la raccolta della documentazione presentata dal gestore;
- momento unico autorizzativo (conferenza di servizi);
- riduzione della tempistica "globale" per l'ottenimento dell'autorizzazione unica, rispetto alle singole tempistiche inerenti i singoli provvedimenti autorizzativi;
- tempi certi;
- previsione di un soggetto/organismo che eserciti un effettivo potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di rilascio del provvedimento;

inoltre, per aziende registrate EMAS o certificate ISO 14001:

- possibilità di utilizzare la documentazione già predisposta ai fini della registrazione o certificazione;
- agevolazioni amministrative quali la riduzione dei tempi di rilascio del provvedimento nonché una maggior durata dello stesso (eventualmente con possibilità di graduare i tempi in funzione della registrazione o certificazione),
- riduzioni percentuali sulle tariffe istruttorie;
- riduzioni delle garanzie fidejussorie eventualmente previste;
- semplificazione e programmazione dei controlli.

ALLEGATO

Nota di approfondimento sul recepimento della Direttiva VAS

Premessa

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) rappresenta un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi destinati a fornire il quadro di riferimento di attività di progettazione.

Nasce dall'esigenza di stimare, insieme agli aspetti sociali ed economici, anche gli impatti ambientali nella approvazione di politiche, piani e programmi.

In base alla Direttiva, infatti, la VAS ha come oggetto i piani e i programmi, preparati e/o adottati da un'autorità competente, che possono avere effetti significativi sull'ambiente; si applica ai settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

Finalità

Finalità ultima della valutazione ambientale strategica è la verifica della rispondenza dei Piani di sviluppo e dei programmi operativi con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, verificandone il complessivo impatto ambientale, ovvero la diretta incidenza sulla qualità dell'ambiente

L'articolo 1 della Direttiva definisce infatti l'obiettivo del documento: *"garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile"*.

Più precisamente, la valutazione ambientale prevede l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni e la messa a disposizione, del pubblico e delle autorità interessate, delle informazioni sulle decisioni prese.

Ambito di applicazione

Le disposizioni che determinano l'ambito di applicazione della Direttiva sono espresse in due articoli collegati:

- l'articolo 2 sancisce determinate caratteristiche che i piani e i programmi devono avere perché la Direttiva si applichi ad essi;
- l'articolo 3 sancisce le norme per determinare se i piani e i programmi in questione possono avere effetti significativi per l'ambiente e se devono dunque essere oggetto di valutazione ambientale.

Affinché i piani e i programmi rientrino nell'ambito della Direttiva è necessario che siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- devono essere elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal Parlamento o dal Governo e
- devono essere previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Operativamente la VAS serve a:

- Valutare se, e in che misura, gli obiettivi direttamente o indirettamente definiti da un determinato piano o programma siano coerenti con più generali obiettivi di sostenibilità dello sviluppo;
- Valutare a quali condizioni gli obiettivi enunciati dal piano o dal programma possano essere effettivamente conseguiti, ovvero analizzare la coerenza interna del piano o del programma.

L'articolo 3 nel definire l'ambito di applicazione della Direttiva prevede la necessità di svolgere una valutazione ambientale di determinati piani o programmi che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente (paragrafo 1). Definisce le categorie dei piani e dei programmi che richiedono una valutazione, sia automaticamente (paragrafo 2) che sulla base di una valutazione degli Stati membri (paragrafi 3 e 4). Il paragrafo 5 specifica in che modo deve essere effettuata tale selezione (il cosiddetto "screening").

Categorie di piani e programmi sottoposti a VAS (articolo 3 paragrafo 2):

1. piani o programmi elaborati per uno o più settori (agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale, dei suoli) e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei *progetti*¹ elencati nella Direttiva sulla VIA;
2. piani o programmi che si ritiene possano avere effetti significativi su uno o più siti ai sensi degli articoli 6 e 7 della Direttiva "Habitat";
3. piani o programmi che, a giudizio degli Stati membri, anche se attengono a una piccola zona a livello locale, potrebbero comunque avere effetti significativi sull'ambiente;
4. modifiche a piani e programmi che seppur di lieve entità potrebbero comunque avere effetti significativi sull'ambiente, a giudizio degli Stati Membri
5. altri piani o programmi (diversi da quelli rientranti nella categorie di cui ai punti precedenti) che definiscono un quadro di riferimento per l'autorizzazione futura di progetti e che possono avere effetti significativi sull'ambiente, a giudizio degli Stati Membri.

¹ Nella Direttiva sulla VIA il termine "progetto" si riferisce:

- alla realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere
- ad interventi sull'ambiente naturale o sul P.A.esaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

Il **rapporto ambientale** è lo strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di piani e programmi in quanto garantisce che gli effetti significativi sull'ambiente vengano individuati, descritti, valutati e presi in considerazione nel corso di tale processo.

Secondo l'articolo. 5, esso deve contenere l'individuazione, la descrizione e la valutazione degli effetti significativi che il piano o il programma potrebbero avere sull'ambiente, così come le ragionevoli alternative.

Rapporto VIA – VAS

La VAS e la VIA si trovano in stretta correlazione tra loro, nascendo sostanzialmente la prima a completamento e integrazione della seconda. Con la VIA, infatti, si attiva una procedura volta a fornire l'autorizzazione di un determinato progetto; con la VAS si vuole aggregare il consenso attorno alle scelte effettuate relativamente al piano o al programma di cui il progetto può fare parte.

Ai sensi della Direttiva 85/337/CEE i progetti di rilevante entità che possono avere un impatto importante sull'ambiente devono essere sottoposti a VIA. Tale valutazione avviene, tuttavia, in una fase in cui le possibilità di apportare cambiamenti sensibili sono spesso limitate. La VIA si trova infatti ad operare ad un livello prevalentemente circoscritto.

La Direttiva 2001/42/CE sulla VAS stabilisce che vengano valutati gli effetti ambientali di un ampio ventaglio di piani e programmi e collocandosi a un livello macroterritoriale si caratterizza come la procedura per effettuare l'analisi delle grandi scelte strategiche.

Ne consegue un rapporto di complementarità tra le due valutazioni all'interno del processo pianificatorio.

La VAS si preoccuperà di affrontare i problemi su scala geografica più ampia e si concentrerà sugli impatti strategici; la VIA dovrà invece operare a livello di specifico intervento e/o progetto in una localizzazione specifica.

Rispetto alla VIA, la VAS dovrebbe quindi servire a valutare gli effetti cumulativi derivanti dalla realizzazione di programmi o piani che assumono orizzonti temporali di medio o lungo termine.

Relazione con altre disposizioni previste dalla normativa comunitaria

Alcuni dei piani o programmi che sono sottoposti alla VAS sono previsti da altre normative comunitarie che a loro volta possono prevedere valutazioni ambientali ulteriori o diverse da quelle specificate nella Direttiva 2001/42/CE.

L'articolo 11 della Direttiva VAS specifica le principali disposizioni di carattere generale in merito alle relazioni tra la Direttiva e le altre normative comunitarie.

articolo 11 (paragrafo 1): *‘La valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente Direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della Direttiva 85/337/CEE (VIA) e di qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria.*

Ne deriva che le altre disposizioni della normativa comunitaria relative alla valutazione ambientale di piani e programmi si applicano cumulativamente alla Direttiva 2001/42/CE. Per quanto concerne la VIA come detto essa si applica a singoli progetti. Tendenzialmente quindi non dovrebbero crearsi problemi di sovrapposizioni a meno che i piani o i programmi prevedano vari progetti a cui si applica la Direttiva sulla VIA.

articolo 11 (paragrafo 2): *“Per i piani e i programmi in merito ai quali l’obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente Direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l’altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione.*

La ratio della suddetta previsione è di evitare di svolgere contemporaneamente due valutazioni essenzialmente simili per la stessa proposta.

Per quanto riguarda in particolare la VIA essa è generalmente svolta in uno stadio più avanzato rispetto alla VAS nell’iter decisionale. Tuttavia poiché esiste, comunque, il rischio di sovrapposizioni tra le due Direttive potrebbe essere preferibile introdurre una procedura coordinata che comprenda sia gli aspetti della VIA che della VAS.

Considerazioni

L’ambiente è ormai il punto di partenza per analizzare sul piano operativo la sostenibilità inserendolo come variabile regolamentativi all’interno dei piani di assetto del territorio.

Sia la Programmazione 2002-2006 dell’UE, sia la programmazione dei vari Ministeri, attraverso il recepimento della VAS, della VIA per la maggior parte dei progetti, della sostenibilità nella fase della concertazione (PRUSST), sanciscono, senza ombra di dubbio, l’acquisizione alla cultura nazionale del principio di sostenibilità come orientamento etico del rapporto Stato/cittadini alle diverse scale nazionale, regionale, provinciale e comunale.

L’esperienza della procedura della VIA è divenuta un’esperienza di riferimento cogente anche nelle operazioni di pianificazione territoriale trasformandosi in prescrizioni per la messa a punto di procedure di Valutazione Ambientale Strategica applicata ai piani territoriali per il governo del territorio (in particolare per quelli sino ad un livello intercomunale).

Per rendere pienamente operativa la VAS occorre una metodologia che raccordi

- scopi
- principi
- procedure e tecniche

rendendo fattibile e gestibile la pianificazione e lo sviluppo sostenibile.

La normativa europea, nazionale e regionale in materia di sostenibilità ambientale ha come punti di riferimento le Direttive 85/337/CE, 96/61/CE, 97/11 CE, 2001/42 recepite o in via di recepimento nella legislazione statale, in alcuni casi da quella regionale, a cui si

aggiungono regolamenti volontari (in alcuni casi per quanto riguarda la VAS) e le norme per la certificazione di qualità UNI/ISO 9000/2000 e ambientale ISO 14001, nonché la certificazione EMAS.

Poiché la VAS è relativa a piani e programmi che sono elaborati da un'autorità nazionale, regionale o locale in primo luogo, considerato l'attuale sistema di ripartizione delle competenze Stato – Regioni – altri enti locali, il recepimento non può non tenere presente questo particolare aspetto.

D'altro canto se a livello di Direttiva sono ricompresi tutti i piani in genere (quindi quelli che hanno natura di programmazione industriale attraverso l'erogazione di finanziamenti o incentivi in genere), nella pratica il settore maggiormente interessato dalla VAS è quello relativo al governo del territorio ed ai suoi strumenti di pianificazione che, in genere, soprattutto per quelli con funzioni programmatiche, si rivolgono a sistemi territoriali di area vasta.

A questo punto, premesso che la tutela ambientale è comunque una materia di competenza statale, il problema della sostenibilità ambientale deve essere esaminato in rapporto agli strumenti di pianificazione del territorio.

In questo senso l'art. 5 della Direttiva VAS rimette agli Stati membri la determinazione dei piani e programmi che possono avere effetti significativi per l'ambiente.

Proprio in considerazione dell'attribuzione alle Regioni di un ruolo preminente nella gestione del territorio (si ricorda la recente modifica del Titolo V della Costituzione e in particolare la ripartizione delle competenze che discende dal nuovo art.117) a livello nazionale le indicazioni che potranno emergere dovranno in primo luogo essere coordinate con le procedure di VIA e IPPC, nonché con le altre normative relative alla protezione ambientale e della salute. Sul piano più propriamente operativo occorre tenere presente gli indirizzi già assunti sulla materia da parte di alcune Regioni che hanno recepito autonomamente la VAS riconducendola all'interno della pianificazione del territorio.

Per altro occorre ricordare che l'art. 2 della Direttiva prevede l'applicazione della VAS anche per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, del turismo, della pianificazione territoriale.

Le esperienze nazionali sono al momento limitate solo a quest'ultimo punto.

A fronte di questi indirizzi c'è da ricordare che l'art. 3 della Direttiva consente agli Stati membri di escludere i piani e programmi che riguardino l'uso di piccole aree a livello locale.

Regione	Disciplina VAS
Emilia Romagna	<p><i>Valutazione di sostenibilità e monitoraggio dei piani.</i> (art. 5 LR 20/2000)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Regione, le Province e i Comuni provvedono, nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione dei propri piani, alla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione, anche con riguardo alla normativa nazionale e comunitaria. 2. A tal fine, nel documento preliminare sono evidenziati i potenziali impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli o compensarli. Gli esiti della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale costituiscono parte integrante del piano approvato e sono illustrati da un apposito documento. 3. In coerenza con le valutazioni di cui al comma 2 la pianificazione territoriale e urbanistica persegue l'obiettivo della contestuale realizzazione delle previsioni in essa contenute e degli interventi necessari ad assicurarne la sostenibilità, ambientale e territoriale. 4. La Regione, le Province e i Comuni provvedono inoltre al monitoraggio dell'attuazione dei propri piani e degli effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi. <p><i>La VALSAT</i> (punto 3 della DCR n.173/2001 atto di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione)</p> <p>La valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) ha la finalità di verificare la conformità delle scelte di piano agli obiettivi generali della pianificazione ed agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo del territorio, definiti dai piani generali e di settore e dalle disposizioni di livello comunitario, nazionale, regionale e provinciale.</p> <p>La VALSAT si configura pertanto come un momento del processo di pianificazione che concorre alla definizione delle scelte di piano. Essa è volta ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall'attuazione delle singole scelte di piano e consente, di conseguenza, di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle maggiormente rispondenti ai predetti obiettivi generali del piano.</p>
Toscana	<p><i>Valutazione integrata di piani e programmi</i> (Art. 11 LR 1/2005)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I Comuni, le Province e la Regione, ai fini dell'adozione degli strumenti della pianificazione territoriale di cui all'articolo 9, provvedono alla previa effettuazione di una valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana. 2. Sono soggetti a valutazione integrata gli atti comunali di governo del territorio, salva diversa previsione del piano strutturale sulla base dei criteri di cui all'articolo 14. 3. La valutazione integrata comprende la verifica tecnica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio. 4. La valutazione integrata di cui al presente articolo è effettuata anche in più momenti procedurali, a partire dalla prima fase utile delle elaborazioni. Essa deve intervenire, in ogni caso, preliminarmente alla definizione di qualunque determinazione impegnativa, anche al fine di consentire la scelta motivata tra possibili alternative, oltre che per individuare aspetti che richiedano ulteriori integrazioni o approfondimenti. 5. Con apposito regolamento, da emanarsi entro trecentosessantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente Legge, la Regione disciplina, in coerenza con la Legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) anche in attuazione della Direttiva 2001/42/CE, i criteri, la procedura e le modalità tecniche per l'effettuazione della valutazione

	<p>integrata, ivi inclusi gli indicatori per il monitoraggio degli effetti, nonché le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione del pubblico, delle associazioni che promuovono la tutela dell'ambiente ai sensi della Direttiva europea 2003/35/CEE (partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale) e delle altre organizzazioni interessate.</p>
Campania	<p><i>Valutazione ambientale dei piani</i> (Articolo 47 LR 16/2004)</p> <p>1. I piani territoriali di settore ed i piani urbanistici sono accompagnati dalla valutazione ambientale di cui alla Direttiva 42/2001/CE del 27 giugno 2001, da effettuarsi durante la fase di redazione dei piani.</p> <p>2. La valutazione scaturisce da un rapporto ambientale in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi dell'attuazione del piano sull'ambiente e le alternative, alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale di riferimento del piano.</p> <p>3. La proposta di piano ed il rapporto ambientale sono messi a disposizione delle autorità interessate e del pubblico con le procedure di cui agli articoli 15, 20 e 24 della presente Legge.</p> <p>4. Ai piani di cui al comma 1 è allegata una relazione che illustra come le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano e come si è tenuto conto del rapporto ambientale di cui al comma 2.</p>
Calabria	<p><i>Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale</i> (art. 10 co. 6-7 LR19/2002)</p> <p>6. Nelle ipotesi contemplate nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, pubblicata in Gazzetta Ufficiale numero 197 del 21 luglio 2001, si opera in conformità alle disposizioni contenute nella Direttiva stessa specie per quanto attiene gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9.</p> <p>7. In attuazione anticipata delle citate disposizioni comunitarie, lo studio di impatto ambientale deve riguardare l'insieme degli effetti, diretti ed indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che i piani anzidetti hanno sull'ambiente, inteso come sistema complesso delle risorse naturali ed umane (uomo, fauna, flora, suolo e sottosuolo, mare, acque superficiali e sotterranee, aria, clima, paesaggio, ambiente urbano e rurale) e delle loro reciproche interazioni. Nelle procedure di formazione e di approvazione degli strumenti di pianificazione qualunque soggetto può presentare, nei periodi di pubblicazione previsti, osservazioni e proposte in ordine alla compatibilità ambientale e di esse deve tenersi conto ai fini dell'approvazione dello strumento. In sede di definitivo recepimento nell'ordinamento regionale della citata Direttiva 2001/42/CE, da effettuarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente Legge saranno definite le norme procedurali di dettaglio e la relativa competenza. Fino a tale data le determinazioni in merito alle richieste di valutazione di impatto ambientale sono adottate dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore all'Urbanistica e Ambiente.</p> <p><i>Linee Guida</i></p> <p>“Allo scopo di armonizzare le diverse norme contenute nella disposizione regionale in commento, appare opportuno un intervento chiarificatore volto a delimitare, da un lato, l'ambito di operatività dei primi cinque commi dell'art. 10 della l. r. n. 19/2002, riguardanti la verifica di coerenza e compatibilità, e, dall'altro lato, il differente ambito di operatività della regolamentazione riportata nei successivi commi 6 e 7 dello stesso articolo, relativa, invece, alla valutazione ambientale strategica (VAS).</p> <p>In proposito, onde evitare sovrapposizioni di discipline, che sarebbero motivo di confusione interpretativa, occorre proporre una lettura razionale e sistematica della disposizione, in forza</p>

	<p>della quale è da ritenere che la procedura di valutazione ambientale strategica di derivazione comunitaria debba essere seguita per l'elaborazione e l'approvazione del Quadro Territoriale Regionale e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, mentre la procedura di valutazione di sostenibilità, scomposta nelle due descritte verifiche di coerenza e di compatibilità, potrà essere seguita per l'elaborazione e l'approvazione del piano strutturale comunale e del piano operativo.</p> <p>Questa impostazione metodologica trova conforto nel comma 2 dell'art. 10 della l. r. n. 19/2002, che, nel descrivere gli scopi della verifica di coerenza, impone un confronto tra gli obiettivi e i contenuti della pianificazione strutturale e operativa con quelli delineati dalla pianificazione vigente agli altri livelli. Prende così corpo un sistema per il quale i principi guida volti ad imporre alla pianificazione urbanistica la necessaria considerazione dei valori ambientali, intesi secondo le visioni comunitarie, sono indicati negli strumenti di programmazione di area vasta (regionale e provinciale), da assoggettare alla valutazione ambientale strategica (VAS), mentre gli atti di programmazione comunale e locale devono rispecchiare tali principi guida ed a tal fine sono sottoposti alla valutazione di sostenibilità attraverso le verifiche di coerenza e compatibilità”.</p>
Veneto	<p><i>Valutazione ambientale strategica (VAS) degli strumenti di pianificazione territoriale.</i> (art. 4 LR 11/2004)</p> <p>1. Al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, i Comuni, le Province e la Regione, nell'ambito dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, provvedono alla valutazione ambientale strategica (VAS) degli effetti derivanti dalla attuazione degli stessi ai sensi della Direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001 "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente". La Giunta regionale definisce, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, lettera a), criteri e modalità di applicazione della VAS, in considerazione dei diversi strumenti di pianificazione e delle diverse tipologie di Comuni.</p> <p>2. Sono sottoposti alla VAS il piano territoriale regionale di coordinamento, i piani territoriali di coordinamento provinciali, i piani di assetto del territorio comunali e intercomunali.</p> <p>3. La VAS evidenzia la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione di cui al comma 2 rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impP.A.tti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano.</p> <p>4. Sino all'approvazione dei criteri regionali di cui all'articolo 46, comma 1, lettera a), l'ente competente ad approvare gli strumenti di cui al comma 2 valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel piano stesso.</p>
Lombardia	<p><i>Legge sul governo del territorio (art. 4 del a Legge Regionale 149/2005</i> <u>Art. 4</u> <u>(Valutazione ambientale dei piani)</u></p> <p>1. Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e programmi di cui alla Direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva gli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei piani, in considerazione della natura, della forma e del contenuto degli stessi. La Giunta regionale provvede agli ulteriori adempimenti di disciplina, in particolare definendo un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT.</p>

	<p>2. Sono sottoposti alla valutazione di cui al comma 1 il piano territoriale regionale e i piani territoriali di coordinamento provinciali, il documento di piano di cui all'articolo 8, nonché le varianti agli stessi. La valutazione ambientale di cui al presente articolo è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.</p> <p>3. Per i piani di cui al comma 2, la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione; individua le alternative assunte nella elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agroambientali, che devono essere recepite nel piano stesso.</p> <p>4. Sino all'approvazione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, l'ente competente ad approvare il piano territoriale o il documento di piano, nonché i piani attuativi che comportino variante, ne valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel piano stesso.</p>
Friuli Venezia Giulia	<i>Ddl approvato dalla giunta</i>
Sicilia	<p><i>Decreto Ass.</i></p> <p>Sono sottoposti a procedure di valutazione ambientale i piani ed i programmi di natura strategica che riguardano la scala territoriale regionale provinciale e sovracomunale, mentre in sede di prima applicazione della Direttiva e sin tanto che non saranno specificati, con apposita regolamentazione statale o regionale, sono esclusi dall'obbligo della valutazione ambientale i piani ed i programmi di competenza comunale.</p> <p>Saranno sottoposti alla valutazione saranno tutti quei piani e programmi il cui primo atto preparatorio formale sia successivo alla data di entrata in vigore della Direttiva 42/2001 dell' Ue e cioè' il 21 luglio 2004, a condizione che vengano adottati o sottoposti all' iter di approvazione non oltre il termine di ventiquattro mesi dopo tale data. Per i piani ed i programmi in corso, non adottati o non sottoposti all'iter di approvazione entro il 21 luglio 2006, la valutazione ambientale e' obbligatoria, a meno che venga deciso, caso per caso, che cio' non sia possibile. In questo caso i cittadini verranno informati di questa decisione.</p>

7. Tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente

7.1 Armonizzazione delle leggi vigenti

Il tema della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente riveste carattere di particolare rilevanza per i settori industriali, a causa degli importanti risvolti che ne potrebbero derivare in termini di responsabilità e di costi.

E' essenziale che il nuovo quadro normativo che verrà istituito sia coerente con la normativa già in vigore nel nostro Paese, al fine di assicurare certezza giuridica e applicabilità delle norme.

In tale contesto, la Legge Delega dovrebbe essere l'occasione per armonizzare gli atti normativi vigenti che disciplinano il danno ambientale. Il Testo unico in materia dovrebbe, quindi, essere predisposto sulla base del coordinamento e, ove necessario, della revisione delle disposizioni che già disciplinano il danno ambientale e che sono attualmente frammentati in diversi atti normativi, con particolare riferimento all'articolo 18 della Legge 349/86 (Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e agli articoli 17 del D.lgs 22/97 (bonifiche) e 58 del D.lgs 152/99 (acque).

7.2. Direttiva comunitaria sulla responsabilità ambientale

Pur non previsto dai criteri della Legge Delega, sarebbe opportuno tener conto che, entro il 2006, anche nel nostro Paese dovrà essere recepita la Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno (non a caso questa Direttiva è stata inserita nella Legge Comunitaria 2004, prevedendo l'emanazione di un decreto legislativo di recepimento entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della Legge).

Il Testo unico che scaturirà dalla Legge Delega dovrà, quindi, da un lato coordinare le diverse disposizioni già esistenti, dall'altro assicurare la coerenza e l'integrazione dei principi dettati dalla Direttiva comunitaria con la normativa italiana vigente.

Rispetto alla normativa italiana esistente, la Direttiva europea delinea più chiaramente le matrici ambientali da disciplinare e gli ambiti di intervento, aspetti che dovrebbero essere ripresi nel Testo unico sul danno ambientale, in

quanto determinanti ai fini della predisposizione di un quadro normativo organico come previsto dalla Legge Delega.

Per quanto riguarda le misure di riparazione, il Testo unico dovrebbe consentire, agli operatori responsabili di un danno all'ambiente, di ricorrere a tutte le possibilità di intervento finalizzate alla messa in sicurezza di un sito e al ripristino delle matrici ambientali (acque, suolo, ecosistema) che sono state danneggiate. Sotto questo punto di vista la Direttiva comunitaria introduce importanti elementi innovativi, prevedendo sia misure di prevenzione nel caso di minaccia imminente, sia specifiche misure di riparazione per controllare, circoscrivere od eliminare le cause di un danno ambientale. In particolare, la Direttiva stabilisce alcuni parametri, validi per tutti gli Stati membri della UE, per la scelta delle misure più appropriate, relativamente alla riparazione del danno alle acque, alle specie e agli habitat, mentre per il danno al terreno prende come principale riferimento la valutazione del rischio.

Tuttavia, occorre anche considerare che, nonostante la possibilità di ricorrere a diverse misure di intervento, non sarà sempre possibile ripristinare completamente le risorse naturali e si dovrà pertanto procedere all'identificazione e alla quantificazione del cosiddetto "danno residuo" che dovrà essere risarcito. Sarà sulla base dei principi e dei parametri dettati dalla Direttiva che si dovranno elaborare criteri pratici, nonché limiti di fattibilità economica per garantire la riparazione del danno. Infatti, la pervasività di un danno ambientale può essere tale che la compromissione risarcibile potrebbe attestarsi su livelli di esborso economico insopportabili già per un'impresa di medie dimensioni.

7.3 Quantificazione del danno

La questione della quantificazione del danno costituisce uno degli aspetti più critici in materia di danni ambientali, su cui neanche la Direttiva comunitaria fornisce elementi di chiarimento o proposte risolutive. La Direttiva rimanda infatti alla discrezione dei singoli Stati membri e, nel caso italiano, è proprio nella Legge Delega che si ritrova la base giuridica per la definizione dei criteri e delle modalità per la quantificazione dal danno all'ambiente. E' invece essenziale che, ai fini della quantificazione del danno, siano disponibili attendibili basi di dati scientifici e storici, nonché affidabili strumenti per la stima preventiva sia della probabilità, sia della magnitudo dei danni ambientali che potrebbero essere causati.

7.4 Garanzie finanziarie

L'efficacia di un regime di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente non dipenderà solo da un chiaro insieme di parametri per la quantificazione dei possibili danni ambientali, ma anche dalla possibilità di garantire finanziariamente i rischi derivanti dalle diverse attività (industriali e non). Ad oggi però, anche se la stessa Direttiva comunitaria incentiva lo sviluppo di strumenti di copertura dei rischi, esistono notevoli difficoltà legate al reperimento di garanzie finanziarie ed in particolare all'assicurabilità dei rischi. Dal punto di vista pratico, infatti, la principale difficoltà è proprio quella dell'individuazione dei criteri di misurazione e/o quantificazione del rischio e/o del danno all'ambiente, ai fini della previsione degli importi assicurativi e dei costi di gestione della copertura assicurativa.

Per questi motivi, non esiste ancora un mercato idoneo, né un'esperienza sufficientemente approfondita per il reperimento di garanzie finanziarie, e indubbiamente sarà necessario un periodo di tempo per poter rendere disponibili sul mercato finanziario appropriati strumenti di copertura del rischio. A tale proposito, si ritiene che un eventuale sistema di garanzia finanziaria per la copertura dei rischi ambientali dovrà svilupparsi gradualmente, iniziando con i danni relativi alle matrici ambientali (suolo ed acque) su cui sarà più facile sviluppare criteri di quantificazione, per essere esteso solo in un secondo momento alla copertura del danno alle specie e agli habitat, anch'essi oggetto di tutela ambientale.

APPENDICE

AGEVOLAZIONI AMMINISTRATIVE PER LE IMPRESE ECOCERTIFICATE

Considerazioni e proposte industriali

Tra i criteri di delega contenuti nella Legge 308/2004, un particolare rilievo viene assunto della previsione che nei vari “testi unici” siano introdotte misure di agevolazione per le imprese eco-certificate.

Si tratta di un tema molto sentito dai settori produttivi e sul quale lo stesso Ministero dell’Ambiente ha inteso sviluppare nel 2002 un Protocollo d’Intesa con Confindustria, finalizzato tra l’altro all’introduzione di agevolazioni amministrative negli iter di autorizzazione e controllo per le imprese dotate di sistemi di gestione ambientale certificati.

Per questo motivo, in appendice al documento più generale sulle proposte industriali in ordine agli emanandi “testi unici”, sembra opportuno allegare questo breve contributo che contiene una ricognizione delle principali norme nazionali e regionali già emanate in materia ed alcune prime proposte di semplificazione.

Esistono infatti già a livello statale e regionale numerosi esempi di agevolazione per le imprese eco-certificate: scopo di questo lavoro è quello di:

- focalizzare l’attenzione su alcune di esse, in particolare sulle forme agevolative di carattere amministrativo (il lavoro quindi non considera gli interventi pubblici di incentivazione economica delle imprese);
- elaborare proposte che consentano di introdurre nella normativa statale di riferimento, come minimo gli elementi agevolativi già presenti in alcune aree del territorio, verificando la possibilità di aumentarne l’intensità.

Il lavoro si articola in un’analisi della situazione esistente (prima parte) e nell’elaborazione di un possibile quadro delle proposte settoriali di interesse industriale (seconda parte).

PRIMA PARTE

**RICOGNIZIONE DELLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI STATALI,
REGIONALI E PROVINCIALI DIRETTE ALL'AGEVOLAZIONE
AMMINISTRATIVA DELLE IMPRESE ECO-CERTIFICATE**

NORMATIVA NAZIONALE

ACQUA

(1) D.Lgs. 152/99 – Disposizioni sulla tutela delle acque

In tema di derivazione delle acque “...in caso di più domande concorrenti per usi industriali è altresì preferita quella del richiedente che aderisce al sistema ISO 14001 ovvero al Regolamento EMAS (*art. 23 comma 1-bis*)

ARIA

(2) D.P.R. 416/2001 – Norme per l'applicazione della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di azoto

Per la verifica delle correttezze dei dati di concentrazione dichiarati sulle emissioni, potrà essere ritenuta valida la documentazione prodotta e le procedure (...) volontariamente adottate da parte degli esercenti gli impianti del proprio sistema di gestione ambientale che abbia ottenuto la certificazione ISO 14001 o la registrazione EMAS (*allegato tecnico parte seconda, punto 2*).

RISCHI RILEVANTI

(3) D.Lgs. 334/99 SEVESO BIS – Rischio di incidenti rilevanti

In tema di notifiche “il gestore degli stabilimenti (...) può allegare alla notifica (...) le certificazioni o autorizzazioni previste dalla normativa vigente in materia ambientale e di sicurezza e quanto altro predisposto in base a regolamenti comunitari volontari, come ad esempio il Regolamento EMAS, e norme tecniche internazionali (*art. 6 comma 6*).

IPPC

(4) D.Lgs. 59/05 – Attuazione della Direttiva IPPC sulla Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento

Qualora le informazioni e le descrizioni fornite secondo la norma ISO 14001, ovvero i dati prodotti per i siti registrati ai sensi del Regolamento EMAS, rispettino uno o più dei requisiti di cui al comma 1 dell'art. 4 del D.Lgs. 372/99, possono essere utilizzate ai fini della presentazione della domanda per ottenere l'autorizzazione integrata ambientale, ai fini dell'adeguamento del funzionamento degli impianti esistenti.

Gli impianti che all'atto del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale risultino registrati ai sensi del Regolamento EMAS, possano effettuare il rinnovo ogni 8 anni, invece che 5 anni.

Gli impianti che all'atto del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale risultino certificati ISO 14001, possano effettuare il rinnovo ogni 6 anni, invece che 5 anni.

SEMPLIFICAZIONI DI CARATTERE GENERALE

(5) L. 93/2001

Art. 18 – Semplificazioni delle procedure amministrative per le imprese che hanno ottenuto la registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS.

In sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto, per le imprese registrate EMAS possono sostituire con l'autocertificazione resa alle autorità competenti alcune autorizzazioni previste dalla normativa ambientale:

autorizzazione alle emissioni atmosferiche (DPR 203/88)

autorizzazioni allo scarico (D.Lgs. 152/99)

autorizzazione ambientale integrata (D.Lgs. 372/99)

reiscrizione all'Albo dei gestori di rifiuti prevista dal D.Lgs. 22/97 relativo ai rifiuti.

NORMATIVA REGIONALE

ACQUA

Veneto

(6) Circolare n. 18 del 13/08/1999 – BUR n. 77 del 07/09/1999

Primi indirizzi operativi del D.lgs. 11/05/1999 , n. 152 recante “Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da fonti agricole.

5) Modifiche al R.D. n. 1175/33 ed alla Legge n. 36/94

Nel capo II “Tutela quantitativa della risorsa e risparmio idrico”, il legislatore si propone l'obiettivo di una razionale utilizzazione dell'acqua, quale fattore concorrente al raggiungimento degli obiettivi di qualità.

A tal fine vengono quindi apportate alcune modifiche a leggi previdenti che disciplinano materie strettamente connesse con la tutela quantitativa delle risorse idriche.

Più precisamente l'articolo 23 apporta alcune innovazioni al R.D. 11/12/33, n. 1775, relativo a “Disposizioni di Legge sulle acque e sugli impianti idroelettrici”, che possono così sintetizzarsi:

il parere dell'Autorità di Bacino è necessario sulle domande di concessione sia di grandi impianti che di piccole derivazioni (il parere deve essere comunicato entro 40gg.; in mancanza si intende espresso il in senso favorevole);

in sede di rilascio di concessione di acqua, tra più soggetti che presentano istanza va preferito chi dia maggiori garanzie ambientali, in particolare in relazione alla quantità e alla qualità dell'acqua restituita, nonché in caso di più domande concorrenti per usi industriali, va preferito il richiedente che aderisce al sistema ISO 14001 ovvero al sistema di ecogestione e audit di cui al regolamento CEE n. 1836/93.

Toscana

(7) Decreto Pres. Giunta Reg. n. 28 del 24/07/2002 – B.U.R. n. 21 del 30/07/2002

Regolamento di attuazione L.R. 21.12.2001, n. 64 (norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla Legge regionale 1 dicembre 1998, n.88).

CAPO III- RINNOVO DELLE AUTORIZZAZIONE ALLO SCARICO DI ACQUE REFLUE

Art. 12 Rinnovo di autorizzazione allo scarico di acque reflue

[...]

4. Gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni possono definire, fermo restando quanto disposto dal comma 1, procedure semplificate di rinnovo delle autorizzazioni per gli scarichi di cui sia documentata, da parte del richiedente:

il permanere delle caratteristiche quali-quantitative precedentemente dichiarate;

il rispetto del contenuto dell'autorizzazione in rinnovo;

il possesso, per lo stabilimento da cui si origina lo scarico, della certificazione ISO 14001 o delle registrazioni EMAS di cui ai regolamenti CE 1863/93 e/o CE 761/2001 e successive modificazioni.

Piemonte

(8) Decreto del Presidente della Giunta Regionale 6 dicembre 2004, n. 15/R.

Regolamento regionale recante: "Disciplina dei canoni regionali per l'uso di acqua pubblica (Legge regionale 5 agosto 2002, n. 20) e modifiche al regolamento regionale 29 luglio 2003, n. 10/R (Disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica)."

Art.6 – Riduzione del canone

Comma1

a) ...a decorrere dal 1° gennaio 2006, il canone annuo dovuto è ridotto del quindici per cento in caso di uso per produzione di beni o servizi da parte di imprese o enti che aderiscono al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o al sistema ISO 14001.

RIFIUTI

Piemonte

(9) Deliberazione della Giunta Regionale n. 44-2493 del 19/03/2001 – B.U.R. n. 13 del 28/03/01

Garanzie finanziarie previste per le operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui al D.Lgs. n. 22/97. Modifiche ed integrazioni alle D.G.R. n. 20-192 del 12 Giugno 2000 e D.G.R. n. 24-611 del 31 luglio 2000.

ALLEGATO A – Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo delle garanzie finanziarie previste per l'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti previste dal D.Lgs. n. 22/97.

11) Gli importi delle garanzie finanziarie sono ridotti del 20% nel caso in cui il soggetto interessato dimostri di avere ottenuto la certificazione ISO 14001 da organismo accreditato ai sensi della

normativa vigente, e sono ridotti del 40% per i soggetti in possesso della registrazione EMAS di cui al Reg. CEE 1836/93.

Lombardia

(10) Delib.Giunta Reg.n. 7/5964 del 02/08/2001 . G.U. n. 37 del 10/09/2001

Integrazione della d.g.r. 24 settembre 1999, n. 45274, già integrata della d.g.r. 4 febbraio 2000, n. 48055, avente per oggetto: “Nuove disposizioni in materia di garanzie finanziarie a carico dei soggetti autorizzati alla realizzazione di impianti ed all’esercizio delle inerenti operazioni di smaltimento e/o recupero di rifiuti ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n.22 e successive modifiche ed integrazioni. Revoca delle dd.g.r. nn. 51932/85, n. 24447/87, 23701/92, 42335/99.

di integrare l'allegato C della d.g.r. n. 45274/99, come modificata dalla d.g.r. n. 48055/00, inserendo i seguenti punti:

punto 12) nel caso in cui l'azienda sia certificata ISO 14001 gli importi di cui ai punti precedenti sono ridotti del 25%

punto 13) nel caso in cui l'azienda abbia ottenuto registrazione EMAS gli importi di cui ai punti precedenti sono ridotti del 50%. In questo caso la registrazione EMAS deve essere attestata a cadenza annuale pena la reintegrazione della garanzia finanziaria a valore intero.

di stabilire che le imprese già autorizzate all'esercizio delle operazioni di smaltimento e/o recupero di rifiuti, qualora interessate alla riduzione percentuale della garanzia fidejussoria già prestata ed, in quanto ne ricorrano le condizioni, devono produrre istanza corredata da copia integrale della certificazione ISO 14401 o della registrazione EMAS.

Liguria

(11) Decreto Pres. Giunta Reg. n. 2/REG. del 19/03/2002 – B.U.R. n. 8 del 08/05/2002

Regolamento regionale recante: “Regolamento di attuazione dell’art. 40 della l.r. n. 18/1999 inerente l’applicazione dell’onere di servizio ad alcune tipologie di impianti di gestione di rifiuti”.

Art.2 - Modalità di calcolo

[...]

3. Gli importi di cui al comma 1 sono ridotti del 40%, nei casi in cui il soggetto tenuto al versamento si sia dotato di un sistema di gestione ambientale certificato in base alla norma ISO 14001 da parte di organismo accreditato, e del 50% nei casi in cui sia registrato EMAS.

Veneto

(12) Delibera 1579 del 22 giugno 2001

Indirizzi in merito al piano di sicurezza ed ai programmi di controlli previsti dalla LR n.3 del 21/01/2000.

Viene data particolare importanza all'acquisizione di EMAS o ISO 14001; in particolare le certificazioni possono sostituire uno specifico strumento finalizzato a migliorare il sistema di controlli negli impianti di smaltimento rifiuti.

Inoltre è esplicitamente previsto che in presenza di certificazioni EMAS e ISO 14001 può essere prevista una riduzione dei controlli d'istituto.

(13) Deliberazione della giunta Regionale n. 2528 del 14/07/1999 – B.U.R. n. 70 del 13/08/1999
Nuova disciplina in materia di garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e recupero disciplinate dal decreto legislativo 5/2/97, n.22, e successive modifiche ed integrazioni. Revoca della D.g.r. del 15/12/98.

ALLEGATO 1

[...]

C) Riduzione delle garanzie finanziarie

Ritenendosi peraltro che l'adesione da parte delle aziende interessate a sistemi di certificazione ambientale nonché l'adozione di particolari sistemi di gestione e controllo possano attribuire a ridurre le probabilità che si verifichino eventi negativi da inquinamento dovuto alla gestione dei rifiuti, nei casi in cui l'azienda abbia implementato un sistema di gestione ambientale secondo la ISO 14001 e abbia ottenuto la relativa certificazione da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente o abbia ottenuto una registrazione EMAS, oppure nei casi in cui si sia dotata di idoneo sistema di controllo di qualità (PGQ) accertato dalla Provincia competente, gli importi delle polizze assicurative della responsabilità civile inquinamento previsti ai precedenti punti 1,2,4,5, sono ridotti del 25%.

Emilia Romagna

(14) Delib. Giunta Reg. n. 1991 del 13/10/2003 – B.U.R. n. 162 del 28/10/2003

Direttive per la determinazione e la prestazione delle garanzie finanziarie previste per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti ai sensi degli artt. 28 e 29 del Dlgs. 5 febbraio 1997, n.22.

Art.5 - Valori e parametri di riferimento per la determinazione dell'ammontare

[...]

5.6 Riduzioni

L'ammontare della garanzia finanziaria, con esclusione di quella per la gestione successiva alla chiusura della discarica, è ridotto:

del 10% nel caso in cui il soggetto interessato dimostri di aver ottenuto la certificazione ISO 14001 da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente;

del 30% per i soggetti in possesso della registrazione EMAS di cui al regolamento CE 761/01

Marche

(15) Legge Regionale n. 28 del 28/10/1999 – B.U.R. n. 107 del 05/11/1999

Disciplina regionale in materia di rifiuti attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22

Art.27 (incentivi per la riduzione dei rifiuti)

Al fine di incentivare interventi volti alla riduzione dei rifiuti, la Regione favorisce e promuove intese con enti ed aziende pubbliche e private operanti nella produzione, distribuzione e commercializzazione, prevedendo incentivi economici a sostegno di dette finalità.

Il criterio della riduzione di rifiuti dovrà essere inserito, quando tecnicamente possibile, nei provvedimenti di concessioni di contributi regionali a soggetti pubblici e privati favorendo le procedure di ecoaudit.

Trento

(16) Legge provinciale del 19/2/2002

Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per il 2002.

Le imprese EMAS, in relazione al rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto o per la reinscrizione all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, possono sostituire le autorizzazioni stesse o il nuovo certificato di iscrizione all'Albo con dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà.

Umbria

(17) Deliberazione Giunta Reg. n. 749 del 5/06/2003

Art. 3 – Riduzioni dell'importo della garanzia finanziaria

In analogia a quanto previsto dalla Legge 11 febbraio 1994, n. 109 – art. 8, comma 11 quater , gli importi delle garanzie [...] saranno ridotte nella misura seguente:

per le aziende in possesso della certificazione del sistema qualità previsto dalla norma serie UNI EN ISO 9000, la garanzia finanziaria è ridotta nella misura del 30 % dell'importo dovuto;

per le aziende in possesso della certificazione del sistema ambiente previsto dalla norma serie Uni EN ISO 14000 la garanzia finanziaria è ridotta nella misura del 40 % dell'importo dovuto

per le aziende in possesso della registrazione EMAS la garanzia finanziaria è ridotta della misura del 50% dell'importo dovuto.

Nel caso in cui il titolare dell'autorizzazione ha attivato autonomamente polizza assicurativa per la responsabilità civile di danni contro l'inquinamento relativamente all'impianto oggetto della stessa autorizzazione, la garanzia finanziaria è ridotta nella misura del 15% dell'importo dovuto.

Sicilia

(18) Ordinanza Commissariale del 01/08/2003 – G.U. Regione Sicilia n. 47 del 31/10/2003

Determinazione della tariffa di smaltimento dei rifiuti non pericolosi in discarica e relative modalità di attuazione.

Art.11

In favore di quei gestori che possono esibire valide certificazioni ISO 9000, ISO 14001 e/o EMAS 2, OHSAS 18001, verrà corrisposta una quota di tariffa aggiuntiva pari a:

Descrizione	% sulla quota di gestione
ISO 9000	5%

ISO 14001/EMAS 2	10%
OHSAS 18001	5%

da calcolarsi sulla quota di tariffa relativa alla gestione.

Le quote aggiuntive di tariffa saranno versate solo in funzione delle certificazioni già rilasciate in atto valide ed esibite dai gestori e saranno compensate con una corrispondente diminuzione della quota relativa all'ammortamento e di un corrispondente aumento del periodo di ammortamento. Il versamento sarà effettuato direttamente al soggetto gestore, con cadenza trimestrale.

ARIA

Emilia Romagna

(19) Deliberazione della Giunta Regionale n. 804 del 15/05/2001 – B.U.R. n. 78 del 12/06/2001

Approvazione linee di indirizzo per l'espletamento delle funzioni degli Enti locali in materia di inquinamento atmosferico di cui agli artt. 121 e 122 della L.R. 21 aprile 1999, n. 3 "Riforma del sistema regionale e locale"

7.2 Il controllo delle emissioni

E' comunque altrettanto importante introdurre metodologie atte a semplificare l'intero sistema dei controlli, infatti come già evidenziato in altri punti di questo documento, l'evoluzione del normativo statale con il recepimento delle direttive Europee in materia di controllo integrato (IPPC), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di rischio di incidente rilevanti (Seveso II) e lo sviluppo delle registrazioni ad EMAS e delle certificazioni ISO 14001, impone un sistema di regole chiaro e condiviso.

(20) Deliberazione della Giunta Regionale n.960 del 16/06/1999 – B.U.R. n. 88 del 14/07/1999

Approvazione della Direttiva per il rilascio delle autorizzazioni delle emissioni in atmosfera in attuazione delle Legge regionale 21 aprile 1999, n.3 "Riforma del sistema regionale e locale".

7. Attivazione degli impianti

L'amministrazione provinciale, avvalendosi di ARPA., si accerta della regolarità dei controlli effettuati e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento installati, nonché il rispetto dei valori limite di emissione indicati nell'autorizzazione entro 120 giorni dalla data di ricezione della comunicazione di cui al punto precedente. Tali accertamenti non si effettuano per le aziende registrate EMAS, e per le aziende certificate ISO 14001.

8. Controllo delle aziende e delle emissioni

8.1 autocontrolli

L'impresa esercente l'impianto è tenuta ad effettuare i controlli alle proprie emissioni secondo le modalità e con la frequenza indicate nell'autorizzazione.

[...]

Per le aziende registrate EMAS e certificate ISO 14001 gli autocontrolli sono effettuati a norma di quanto previsto dai relativi sistemi di gestione ambientale.

RUMORE

Piemonte

(21) Legge Regionale n. 52 del 20/10/2000 – B.U.R. n. 43 del 25/10/2000

Art. 14 (Piani di risanamento acustico)

I titolari di imprese produttive sia di beni sia di servizi che provocano rumore, nonché di impianti o attività rumorose, entro sei mesi dalla pubblicazione sul BUR dell'avvio di approvazione del provvedimento comunale di classificazione acustica, verificano la compatibilità delle emissioni sonore generate con i valori limite stabiliti e, se necessario, provvedono ad adeguarsi; oppure, entro lo stesso termine, presentano alla Provincia, nel caso di attività produttive sia di beni che di servizi soggette ad autorizzazioni ambientali di competenza provinciale, oppure al Comune, negli altri casi appositi piani di risanamento. Sono esclusi dall'obbligo i siti d'impresa che hanno in corso la procedura per la registrazione ai sensi del Regolamento CEE n. 1836/93 del Consiglio del 29 giugno 1993 (concernente l'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit).

Emilia Romagna

(22) Legge Regionale n. 15 del 9/05/2001 – B.U.R. n. 62 del 11/05/2001

Disposizioni in materia di inquinamento acustico

Art. 9 Piano di risanamento delle imprese

[...]

Le imprese che hanno in corso la procedura per la registrazione ai sensi del Regolamento CEE n. 1836/93 del Consiglio del 29 giugno 1993 sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), ovvero abbiano in corso la procedura per l'adozione dello strumento di certificazione ambientale ISO 14001, provvedono alle verifiche di cui al comma 1 nell'ambito della medesima procedura. Qualora le procedure si concludano con esito negativo l'impresa si adegua nei termini di Legge ai limiti fissati dalla suddivisione in classi del territorio comunale.

Art.10 Disposizioni in materia di impatto acustico

[...]

5. Per la trasformazione e l'ampliamento delle imprese dotate di un sistema di gestione ambientale EMAS o ISO 14001 la documentazione di cui al comma 3 è quella prevista dal proprio sistema di gestione ambientale qualora questa contenga gli elementi previsti nei criteri fissati dalla Regione.

Umbria

(23) Legge Regionale n. 8 del 06/06/2002 B.U.R. n. 27 del 19/06/2002

Disposizioni per il contenimento e la riduzione dell'inquinamento acustico

Art. 13 – (Piano di risanamento delle imprese)

Entro il termine di sei mesi dall'approvazione della classificazione acustica comunale, le imprese, nel caso in cui non risulti verificata la compatibilità delle emissioni sonore generate con i valori limite stabiliti, provvedono direttamente all'adeguamento oppure, entro lo stesso termine e sulla base dei criteri stabiliti dalle norme regolamentari previste dall'articolo 3, presentano al Comune apposito piano di risanamento, in cui sono indicati i tempi entro i quali è previsto l'adeguamento. Il termine temporale di cui al comma 1 viene esteso a dodici mesi per le imprese che hanno in corso la procedura per la registrazione ai sensi del regolamento n. 761/01/CE (EMAS).

RISCHI INCIDENTI RILEVANTI

Emilia Romagna

(24) Legge Regionale n. 26 del 17/12/2003 – B.U.R. n. 190 del 18/12/2003

Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

CAPO II – Norme sul procedimento amministrativo

Art. 9 – Certificazione di qualità

alla notifica di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 334 del 1990 possono essere allegate le certificazioni o autorizzazioni previste dalla normativa vigente in materia ambientale e di sicurezza, anche nel rispetto del regolamento (CEE) n. 1936/93 del Consiglio, del 29 giugno 1993, relativo all'adesione volontaria delle imprese del settore industriale ad un sistema comunitario di ecogestione e audit, nonché secondo la norma ISO 14001.

Qualora le informazioni e le descrizioni fornite ai sensi del regolamento (CEE) n. 1836/93, delle norme vigenti in materia di procedura di valutazione di impatto ambientale e di qualunque altra normativa in materia ambientale e di sicurezza, contengono i dati richiesti dalla presente Legge, le medesime possono essere utilizzate ai fini della presentazione della notifica di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 334 del 1999 e del rapporto di sicurezza di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 334 del 1999.

VIA

Liguria

(25) Legge Regionale n. 38 del 30/12/1998 – B.U.R. n. 1 del 20/01/1999

Disciplina della valutazione di impatto ambientale

Art.2 (Ambito di applicazione)

[...]

6. La giunta Regionale, su conforme parere del Comitato tecnico di cui all'articolo 12, può escludere dalla procedura di VIA e sottoporre, su richiesta del committente, alla procedura di ECO-AUDIT la modifica sostanziale di impianti produttivi. In questo caso gli esiti della procedura di ECO-AUDIT di cui al regolamento CEE n. 1836/93 devono essere trasmessi alla Regione.

Emilia Romagna

(26) Legge Regionale n. 9 del 18/05/1999 – B.U.R. n. 66 del 21/05/1999

Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale

Art.4 Ambito di applicazione

[...]

6. Per le attività produttive, le soglie dimensionali di cui agli Allegati B.1, B.2 e B.3 sono incrementate del 30% nei seguenti casi:

[...]

b) progetti di trasformazione od ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la certificazione EMAS, ai sensi del Regolamento CEE/1836/93 del 29 giugno 1993, concernente il sistema di comunitario di ecogestione ed audit.

(27) Delib Giunta Reg. n. 1238 del 15/07/2002 – B.U.R. n. 144 del 10/10/2002

Approvazione “Direttiva generale dell’attuazione L.R. 9/99 “Disciplina procedura valutazione impatto ambientale” e delle “linee guida generali per la redazione e valutazione degli elaborati per la procedura di verifica (screening) e del SIA per la procedura di VIA” (art 8, L.R. 9/99).

Allegato A

[...]

L'ambito di applicazione

[...]

Incrementi di soglie

Le soglie dimensionali sono inoltre incrementate del 30% per i progetti di trasformazione od ampliamenti di attività produttive che abbiano ottenuto la certificazione EMAS, ai sensi del Regolamento CEE/1863/93 e successive modifiche o integrazioni.

3.5 Individuazione delle “aree industriali ecologicamente attrezzate” e delle “aree industriali esistenti dotate di infrastrutture e impianti tecnologici atti a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente”

[...]

3.5.3.b Programma ambientale

I predetti principi generali di cui al punto 3.5.3.a, vanno perseguiti tramite la definizione di un “Programma ambientale”, poliennale di miglioramento delle “performances” ambientali dell’area industriale ecologicamente attrezzata e delle singole imprese in essa insediate, da aggiornare periodicamente e da rendere pubblico nei confronti sia delle Amministrazioni pubbliche, sia delle associazioni, sia dei cittadini e da attuare coerentemente.

Al fine della predisposizione del “Programma ambientale” è necessario effettuare una “analisi ambientale” dell’area industriale ecologicamente attrezzata delle sue attività, dei suoi prodotti e servizi.

Al fine della predisposizione del “Programma ambientale” e della relativa “analisi ambientale” occorre fare opportunamente riferimento ai pertinenti elementi indicati in:

a) “Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001 sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)”, ed in particolare i pertinenti elementi dei relativo Allegati I, VI e VII (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L. n. 114 del 24 aprile 2001),

“Raccomandazione della Commissione del 7 settembre 2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L. n. 247 del 17 settembre 2001);

“Decisione della Commissione del 7 settembre 2001 relativa agli orientamenti per l’attuazione del Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)” (pubblicata nella G.U. delle comunità Europee L. n. 247 del 17 settembre 2001).

3.5.4 Sistemi di certificazione ambientale

Sembra utile richiamare il fatto che il percorso individuato per la definizione delle aree industriali ecologicamente attrezzate e delle aree industriali esistenti dotate delle infrastrutture e degli impianti tecnologici e sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente può essere utilmente utilizzato per adottare, sia per le aree sia per le imprese in esse insediate, i sistemi di certificazione ambientale (ISO 14001 ed EMAS), in quanto le fasi di definizione dell’analisi ambientale e del programma ambientale appaiono del tutto coerenti con le fasi previste da tali sistemi di certificazione.

Provincia di Trento

(28) DPGP 22/11/1989, n. 13-11 Leg.-Reg. di esecuzione della LP 28/8/VIA (modificata da DPGP 13/3/2001 n.55-56/Leg.)

Art. 3 bis. – Esclusione dalla procedura di verifica

“ la Giunta provinciale può stabilire, con apposite deliberazioni, criteri e condizioni generali d’esclusione della procedura di verifica per i progetti di cui all’articolo 3, comma 2, tenendo conto dei seguenti elementi (...) c) adozione di un sistema di gestione ambientale in conformità al regolamento (CEE) n. 2836/93 del Consiglio del 29 Giugno 1993 e alla norma ISO 14001 (...)”.

Marche

(29) Legge Regionale 14 aprile 2004, n.7

Disciplina della valutazione di impatto ambientale

(Ambito di applicazione) comma 4: “Per le attività produttive, le soglie dimensionali di cui agli allegati B1 e B2 sono incrementate:

1)

2) progetti di trasformazione o ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la certificazione EMAS, ai sensi del Regolamento CE n.761 del 19 marzo 2001 sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit;

3) progetti di trasformazione o ampliamento di impianti in possesso di certificazione ambientale UNI EN ISO 14001...”

IPPC

Emilia Romagna

(30) Legge Regionale n. 21 del 11/10/2004 – B.U.R. n. 137 del 11/10/2004

Disposizioni in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

Art. 19 (Spese istruttorie e di controllo)

(...)

Con la medesima Direttiva sono altresì definite le modalità di determinazione e le modalità di pagamento delle spese istruttorie e di controllo nonché le opportune modalità di riduzione nel caso di un impianto che, all'atto del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, risulti registrato ai sensi del Regolamento (CE) 761/2001.

GENERALE

Lombardia

(31) Legge Regionale n. 26 del 12/12/2003 – B.U.R. S.O. n. 51 del 16/12/2003

Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.

Titolo I- Disposizioni generali

10. Con regolamento regionale e sentita la Conferenza delle autonomie locali:

sono stabiliti standard qualitativi e modalità di gestione per l'erogazione dei servizi;

sono individuati i criteri di ammissibilità e aggiudicazione della gare in conformità con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza e di libero mercato. I criteri devono considerare un insieme ponderato di valutazioni di livelli di qualità e economicità del servizio e di affidabilità complessiva del concorrente. Per valutare tali elementi sono considerati fattori premianti, tra gli altri, la registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS, le certificazioni di qualità, la certificazione di bilancio, la predisposizione di un bilancio ambientale e sociale, l'attestazione di eccellenza regionale di cui all'art. 8, comma 4 e le modalità di applicazione della clausola sociale. L'applicazione di clausole contrattuali di tipo sanzionatorio per inadempimenti gravi della prestazione, relativa a precedenti gare, è considerata fattore penalizzante.

Liguria

(32) Deliberazione della Giunta Regionale n. 272 del 01/03/2000 – B.U.R.S.O. n. 12 del 22/03/2000

Modalità e criteri per la promozione ed il coordinamento delle strutture degli sportelli unici per le imprese ai sensi dell'art. 15 della Legge regionale 24 marzo 1999 n.9

[...]

3.8 Aspetti relativi al procedimento che si conclude con il silenzio assenso

La stessa procedura mediante autocertificazione e silenzio assenso si applica agli impianti che abbiano effettuato positivamente le procedure di screening o di VIA, ai sensi dell'art.17, comma 3, lett. A) della Legge regionale 9/1999, nonché alla modifica o ampliamento di impianti che sono

stati sottoposti a verifica nell'ambito delle procedure del Regolamento (CEE) n. 1836/93 del 29 giugno 1993 sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale ad un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

(33) Legge Regionale n. 18 del 21/06/1999 – B.U.R. n. 10 del 14/07/1999

Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia.

Capo II – Autorizzazione unica ambientale

Art.20 (Domanda di autorizzazione)

[...]

4. le spese di istruttoria tecnica di cui ai commi 2 e 3 vengono ridotte del 40% nel caso di impianti che dichiarino di implementare un sistema di gestione ambientale secondo la norma ISO 14001 ed ottenere la relativa certificazione da organismo accreditato, ovvero la registrazione EMAS.

Veneto

(34) Delib. Giunta Reg. n. 1579 del 22/06/2001

Nuovi indirizzi in merito al Piano di sicurezza ed ai programmi di Controlli previsti dalla L.R. 21/01/2000, n.3

Programmi di controllo previsti ai commi 7 e 8 dell'art. 26 della L.R. n. 3/2000

[...]

La certificazione ISO 14001 o la registrazione EMAS del sito sostituiscono lo strumento in argomento qualora nelle procedure previste all'interno di questi due strumenti sia esplicitamente predisposto ed eseguito un programma di Controlli che rispetti tutti i contenuti sopraddetti. In tal caso, il Programma va inviato alla Provincia per l'approvazione nelle forme anzidette.

Inoltre, in presenza di certificazione ISO 14000 o registrazione del sito EMAS può essere prevista una riduzione dei controlli d'istituto nonché di quelli contenuti nel Programma in funzione degli specifici contenuti di tutela ambientale della certificazione o della registrazione.

0000000

RIEPILOGO E CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Da un primo esame emerge che sono state introdotte forme di agevolazione in diversi settori ma anche l'assoluta mancanza di un quadro organico degli interventi che sono ispirati a logiche diverse e impostati su strumenti disomogenei.

Nelle tabelle sono riportate in GRIGIO CHIARO le agevolazioni che si applicano contemporaneamente a EMAS e a ISO; in GRIGIO SCURO quelle riferite solo a EMAS. In estrema sintesi:

Per l'**acqua** non si tratta di vere e proprie semplificazioni amministrative, ma di criteri di **preferenza in determinati "concorsi"**

Per i **rifiuti** non si tratta di vere e proprie semplificazioni amministrative, ma di riduzione delle **garanzie finanziarie**

Per l'**aria** viene usata la leva della semplificazione dei **“controlli”**.

Per il **rumore** si prevede l'esclusione dai **piani di risanamento** acustico

Per i **rischi di incidenti rilevanti** sono previsti interventi per evitare **duplicazioni** nella presentazione della documentazione. (questo principio è ripreso anche nella normativa statale sull'IPPC)

Per la **VIA** si seguono due strade

L'innalzamento delle **soglie**

Criteri di **esclusione** dalle procedure

Per l'**IPPC** si seguono due strade:

interventi per evitare **duplicazioni** nella presentazione della documentazione

si allungano i **tempi** per la presentazione della domanda di rinnovo dell'autorizzazione

Per quanto riguarda infine il **ricorso all'autocertificazione** (vedi colonna “generale” della tabella) si evidenzia che si rende necessario un chiarimento sui contenuti dell'art. 18 della Legge 93/2001 per il quale si rimanda alla seconda parte (proposte) di questo lavoro.

PRINCIPALI AGEVOLAZIONI AMMINISTRATIVE IN VIGORE
TABELLA RIEPILOGATIVA

	ACQUA	RIFIUTI	ARI A	RUMOR E	RISCHI RILEVANTI
STATO	(1)		(2)		(3)
ABRUZZO					
BASILICATA					
CALABRIA					
CAMPANIA					
EMILIA ROMAGNA		(14)	(19) – (20)	(22)	(24)
FRIULI GIULIA	V-				
LAZIO					
LIGURIA		(11)			
LOMBARDIA		(10)			
MARCHE		(15)			
MOLISE					
PIEMONTE	(8)	(9)		(21)	
PUGLIA					
SARDEGNA					
SICILIA		(18)			
TOSCANA	(7)				
TRENTINO ALTO ADIGE		(16)			
UMBRIA		(17)		(23)	
VALLE D’AOSTA					
VENETO	(6)	(12) – (13)			
ISO + EMAS					
SOLO EMAS					

	VIA	IPPC	GENERALE	
STATO		(4)	(5)	
ABRUZZO				
BASILICATA				
CALABRIA				
CAMPANIA				
EMILIA ROMAGNA	(26) – (27)	(30)		
FRIULI GIULIA V-				
LAZIO				
LIGURIA	(25)		(32)	(33)
LOMBARDIA			(31)	
MARCHE	(29)			
MOLISE				
PIEMONTE				
PUGLIA				
SARDEGNA				
SICILIA				
TOSCANA				
TRENTINO ALTO ADIGE	(28)			
UMBRIA				
VALLE D'AOSTA				
VENETO			(34)	
ISO + EMAS				
SOLO EMAS				

SECONDA PARTE

PRIME IPOTESI DI PROPOSTE

Modalità operative

Nel definire le prime ipotesi di proposte si è tenuto conto della necessità di :

valorizzare le esperienze già maturate a livello territoriale;

prevedere ove possibile agevolazioni sia per EMAS che per ISO;

studiare agevolazioni che consentano una certa gradualità nell'intensità dell'agevolazione stessa nei casi in cui si reputa opportuno evidenziare il maggiore "valore aggiunto" di EMAS.

ACQUA

Mantenere quanto previsto dal D.Lgs 152/99 circa la preferenza delle imprese ecocertificate ISO o EMAS nei concorsi per la derivazione delle acque.

Proporre di accorpate in un unico iter autorizzativo le domande per l'esecuzione di trivellazione e scavi e quella per l'emungimento dai pozzi, che sono invece attualmente distinte in due successivi iter autorizzativi, ed entrambe di competenza provinciale.

Proporre di ridurre i canoni di fognatura/depurazione delle acque reflue nella misura del 40% per le imprese certificate ISO e del 50% per quelle registrate EMAS.

Proporre che per le imprese registrate ISO e EMAS la periodicità dei controlli, piuttosto che essere stabilita dalle normative nazionali e regionali, sia concordata con l'ente di controllo nell'ambito delle procedure del Sistema di Gestione Ambientale (SGA).

Proporre che gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni possano definire procedure semplificate di rinnovo delle autorizzazioni per gli scarichi di cui sia documentata, da parte del richiedente il possesso, per lo stabilimento da cui si origina lo scarico, della certificazione ISO 14001 o della registrazione EMAS, oltre al permanere delle caratteristiche quali-quantitative precedentemente dichiarate e al rispetto del contenuto dell'autorizzazione in rinnovo. (Toscana - Decreto Pres. Giunta Reg. n. 28 del 24/07/2002 – B.U.R. n. 21 del 30/07/2002).

6. Proporre che il canone annuo regionale per l'uso dell'acqua pubblica venga ridotto del 15% in caso di produzione di beni o servizi da parte di imprese o enti registrati EMAS o certificati ISO 14001 (Piemonte - Decreto del Presidente della Giunta Regionale 6 dicembre 2004,n. 15/R).

RIFIUTI

Estendere a livello nazionale la riduzione delle garanzie finanziarie per i soggetti attivi nel settore del trattamento dei rifiuti nella misura del 40% per le imprese certificate ISO e del 50% per quelle registrate EMAS.

Proporre - per le imprese certificate ISO ed EMAS - di prevedere una procedura di semplice comunicazione contenente le informazioni necessarie (EMAS già le contiene) alla

Regione/Commissariato di Governo per il deposito dei rifiuti (pericolosi e non pericolosi), per quantitativi anche superiori a quelli indicati per il deposito temporaneo, secondo criteri tecnici di fattibilità e solo nel caso sia previsto, da P.A.rte del detentore dei rifiuti, uno specifico programma di sicurezza e controllo, come da procedure del Sistema di Gestione Ambientale (SGA).

Proporre di ridurre le tariffe per lo smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani nella misura del 40% per le imprese certificate ISO e del 50% per quelle registrate EMAS.

Proporre che per le imprese registrate ISO e EMAS la periodicità dei controlli, piuttosto che essere stabilita dalle normative nazionali e regionali, sia concordata con l'ente di controllo nell'ambito delle procedure del Sistema di Gestione Ambientale (SGA).

Estendere a livello nazionale le disposizioni adottate in Veneto con la Delibera 1579 del 22 giugno 2001 con cui viene data particolare importanza all'acquisizione di EMAS e di ISO. In particolare: le certificazioni possono sostituire gli specifici strumenti finalizzati ai controlli negli impianti di smaltimento rifiuti; in presenza di certificazioni EMAS e ISO può essere prevista una riduzione dei controlli d'istituto.

Proporre di introdurre la concessione/rinnovo in via automatica delle autorizzazioni previste per gli impianti di smaltimento e/o trattamento dei rifiuti posti all'interno dei siti industriali certificati EMAS o ISO purché tali impianti siano compresi nelle attività sottoposte a certificazione/registrazione.

Estendere a livello nazionale quanto previsto dalla Legge Provinciale di Trento 19.2.02 – art. 56 – che, in relazione al rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto o per la reiscrizione all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, concede alle imprese registrate EMAS di sostituire le autorizzazioni stesse o il nuovo certificato di iscrizione all'Albo con dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà”.

ARIA

Introdurre a livello nazionale semplificazioni nei controlli delle emissioni mutuando quanto previsto dalla Deliberazione della Giunta Regionale Emilia Romagna 16 giugno 1999 n° 960 che esenta le aziende registrate EMAS e le aziende certificate ISO 14001 dagli accertamenti relativi alla regolarità dei controlli sui nuovi impianti e sui dispositivi di prevenzione dell'inquinamento, riconoscendo a tali imprese la possibilità di effettuare gli autocontrolli alle emissioni conformemente al proprio Sistema di Gestione Ambientale.

RUMORE

Introdurre a livello nazionale semplificazioni nella pianificazione territoriale (ispirandosi a quanto previsto dalle Leggi Regionali del Piemonte e dell'Emilia Romagna) prevedendo l'esclusione delle imprese certificate ISO o EMAS dall'obbligo di presentare il Piano di risanamento acustico dell'impresa.

RISCHI DI INCIDENTI RILEVANTI

Estendere quanto previsto dal D.Lgs 334/99 in tema di notifiche (si prevede che “il gestore degli stabilimenti possa allegare alla notifica le certificazioni o autorizzazioni previste dalla normativa vigente in materia ambientale e di sicurezza e quanto altro predisposto in base a regolamenti comunitari volontari, come ad esempio il Regolamento EMAS, e norme tecniche internazionali) anche ai “rapporti di sicurezza” ed alle imprese registrate ISO, come previsto dalla Legge Regionale 26/2003 dell’Emilia Romagna.

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Traendo spunto da quanto previsto dalla L.R. 9/99 dell’Emilia Romagna, le soglie dimensionali previste dagli allegati A e B del DPR 12 aprile 1996, e successive modifiche e integrazioni, si ritengono più alte del 30% per i progetti di modifica degli impianti di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni 14001 e del 50% per i progetti di modifica degli impianti di imprese registrate secondo il Regolamento comunitario 761/2001 (EMAS).

Esclusione dalla procedura di VIA dei progetti di modifica (anche sostanziale) degli impianti se la modifica è conseguente all’adesione dell’impresa al sistema EMAS e conforme ai programmi di miglioramento ambientale.

Analoga proposta può essere avanzata per le imprese ISO purché la richiesta di esclusione sia corredata delle informazioni tecniche necessarie a supportare la congruenza del progetto con il Sistemi di Gestione Ambientale e relativi programmi di miglioramento.

Per tutti i progetti di modifica sostanziale degli impianti produttivi, possibilità di esclusione dalla procedura di VIA se il Committente sottopone volontariamente alla procedura di EMAS l’impianto nel quale viene attuata la modifica sostanziale (mutuando quanto previsto dalla L. R. 38/98 della Liguria).

IPPC

Prevedere una riduzione delle spese istruttorie e di controllo, nel caso di impianti che, all’atto del rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, risultino eco-certificati secondo la norma ISO 14001 o EMAS, in analogia a quanto previsto dalla Legge regionale dell’ Emilia Romagna 11 ottobre 2004, n. 21 e dalla Legge regionale della Liguria n.18 del 21/06/1999.

AUTOCERTIFICAZIONI

Per quanto riguarda infine il ricorso all’autocertificazione (vedi colonna “generale” della tabella) si evidenzia che per poter avanzare proposte operative si rende necessario un preliminare chiarimento da parte della P.A. sui contenuti dell’art. 18 della Legge 93/2001.

In particolare andrebbe chiarito:

qual è la portata dei meccanismi di autocertificazione previsti per le imprese registrate EMAS (c'è il dubbio che per alcune delle autorizzazioni autocertificabili secondo il citato articolo 18 l'Unione Europea preveda invece l'autorizzazione espressa).

che cosa avviene in caso di revoca della certificazione (l'azienda autocertificatasi si troverebbe momentaneamente senza autorizzazione all'esercizio).

SANZIONI

A tutela delle aziende in cui emergono non conformità legislative nel corso dell'implementazione della gestione ambientale, in particolare nell'ambito della registrazione EMAS, che vede il coinvolgimento anche degli organismi di controllo, si propone un sistema di non sanzionabilità temporanea, o almeno di depenalizzazione, analogo a quanto già attuato in materia di igiene e sicurezza del lavoro ex. D.Lgs. 626/94 e D.Lgs. 758/97, per le imprese che si impegnano alla certificazione/registrazione ambientale.

SEMPLIFICAZIONI DI TIPO GENERALE

Prevedere ove possibile forme di silenzio/assenso nei procedimenti autorizzativi delle imprese registrate EMAS o certificate ISO 14001 (Liguria – Deliberazione della Giunta regionale n.272 del 1/03/2000 – B.U.R.S.O. n.12 del 22/03/2000).