



DELEGA AMBIENTALE: UN PASSO INDIETRO

PREMESSA

Il Consiglio dei Ministri del 12 ottobre scorso ha approvato lo schema di decreto legislativo che modifica le parti III (con particolare riferimento alla tutela delle acque) e IV (gestione rifiuti) del D. Lgs. N. 152/2006. Sul testo – composto da due articoli con 47 commi – dovranno ora esprimersi la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari, con pareri non vincolanti. Lo schema contiene numerose modifiche (46 in tutto) che riguardano i settori delle acque, dei rifiuti e delle bonifiche, con un impatto notevole su tutte le attività industriali: dalla meccanica e siderurgica all'industria delle costruzioni.

Le principali modifiche proposte riguardano:

1) per la parte relativa alla tutela delle acque: viene ripristinata la definizione di scarico “diretto” (“qualsiasi immissione diretta, tramite condotta, di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili...”), già contenuta nel Decreto Ronchi, con l'obiettivo di operare una netta distinzione tra “scarico idrico” e rifiuti allo stato liquido;

2) per la parte relativa alla gestione dei rifiuti:

– viene modificato l'art. 181 del decreto 152/2006 relativo al recupero dei rifiuti: in particolare viene esclusa la possibilità per chi sottoscrive “accordi di programma” con le pubbliche amministrazioni di evitare le autorizzazioni previste per la gestione dei rifiuti;

– viene modificato l'art. 183 relativo alle “definizioni”. In particolare: a) vengono soppresse quelle relative ai

“sottoprodotti” ed alle “materie prime secondarie”; b) vengono modificate quelle relative allo “smaltimento”, “recupero” e “raccolta differenziata”; c) una profonda modifica è prevista per il “deposito temporaneo”: dal criterio quantitativo e temporale (due mesi per i rifiuti pericolosi) previsto dalla precedente disciplina (Decreto Ronchi compreso) si passa a quello esclusivamente quantitativo (10/20 metri cubi di materiale); d) viene introdotta la definizione di “prodotto recuperato” (assente anche nella Direttiva 12 del 2006), tale definizione correlata con la modifica introdotta sul “recupero” fa tra l'altro venir meno la normativa sul recupero agevolato introdotta nell'ambito dell'applicazione del decreto Ronchi;

– viene sostituito l'art. 186 relativo alle “terre e rocce da scavo”;

il comma 24 del decreto correttivo reintroduce l'obbligo della comunicazione alle Camere di Commercio, mediante il Mud, anche per i produttori di rifiuti speciali non pericolosi;

il comma 30 ripristina l'obbligo generalizzato di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali (ed il versamento dei relativi diritti di concessione governativa), escludendo anche le esenzioni previste dal Decreto Ronchi e non prevedendo norme semplificate per le decine di migliaia di piccoli artigiani che trasportano saltuariamente i loro rifiuti.

Per quanto riguarda le bonifiche il testo proposto rimanda di fatto ad un successivo decreto, prevedendo che per le bonifiche in corso, si applichi il Decreto Ronchi

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il quadro generale che emerge dallo schema di decreto è motivo di grande preoccupazione, soprattutto per quanto riguarda rifiuti e bonifiche. Si fa un passo indietro lungo quindici anni e si torna ad una situazione di totale confusione e incertezza giuridica. Regole inapplicabili, restrittive rispetto alla normativa comunitaria e talvolta in contrasto con le sentenze della Corte europea di giustizia. Tutto a costi inaccettabili. Si penalizza l'industria italiana e si colpisce la sua capacità competitiva nei confronti dei concorrenti europei.

Il rispetto dell'ambiente e della salute umana, anziché declinarsi secondo una logica pragmatica tesa a valutare rischi e benefici, viene ridotto a una questione di carte bollate, code negli uffici pubblici e aumento dei costi amministrativi. Il decreto si gioca tutto in quest'ottica di complicazione dei passaggi burocratici, con scarso o nessun riguardo all'esistenza effettiva di problemi di natura ecologica nei settori in cui si intende intervenire, e con scarso o nessun riguardo alla capacità effettiva del quadro legislativo di prevenire, disincentivare o sanzionare tali problemi. Quest'approccio induce a trattare le imprese come inquinatori fino a prova contraria.

L'aumento dei costi burocratici è uno strumento rozzo e inefficace di protezione dell'ambiente: in primo luogo, produce una scrematura basata semplicemente sulle disponibilità economiche (leggi: sulle dimensioni) delle imprese. In secondo luogo, visto che le pmi costituiscono l'ossatura del sistema produttivo italiano, un atteggiamento ad esse ostile finisce per danneggiare la competitività del sistema paese. Infine, non c'è alcuna ragione di ritenere che l'esclusione cieca di una fetta di competitori sia un buon risultato ambientale: anzi, le barriere all'ingresso potrebbero comportar-

si da barriere all'innovazione, anche in campo ambientale, e quindi creare un danno di lungo termine ben superiore a quello che si presume di risolvere, nel breve termine, alleggerendo la pressione sugli ecosistemi.

BONIFICHE

Nonostante siano passati dieci anni dal decreto Ronchi, i siti bonificati sono pochissimi proprio a causa dell'eccessiva rigidità con cui il decreto individuava gli obiettivi della bonifica. Il ricorso alla bonifica di un'area anche in presenza di un solo parametro non conforme ai valori tabellari stabiliti dalla legge, risultava inutil-

mente gravoso e quindi di difficile applicazione. Il D.Lgs. 152/2006 si uniformava alla disciplina vigente negli altri Paesi europei che impone una valutazione del rischio specifica del terreno contaminato anche sulla base dell'uso cui l'area è destinata. Ora, il decreto correttivo del Codice ambientale non modifica formalmente tale procedura, tuttavia stabilisce che ai siti contaminati siano applicate le vecchie regole del decreto Ronchi: è pertanto una norma transitoria che si applica alla totalità dei casi interessati. Il motivo di questa "non soluzione" sarebbe l'incapacità delle pubbliche amministrazioni di procedere all'analisi del rischio. Il risultato è quello di scoraggiare gli investimenti, ma anche

di mettere sotto eccessiva pressione le imprese che potrebbero finire per ricorrere a strumenti illeciti proprio per sfuggire ai rigori di una normativa inutilmente ostile e severa.

Analogamente, le diverse contaminazioni dovrebbero essere trattate con interventi *ad hoc*, sia per quanto attiene la procedura di bonifica, sia per quel che riguarda la rapidità e l'entità degli interventi: una seria analisi del rischio caso per caso è condizione necessaria a una

IPSE DIXIT

Nel decreto voluto dall'Ambiente l'ostilità verso l'impresa si esprime in appesantimenti burocratici che non possono essere scambiati, come si vorrebbe, per strumenti di lotta ai traffici illegali di rifiuti. Il bersaglio non sono le imprese inefficienti o inquinanti, ma tutte le imprese. Da tempo si conviene che la lotta alla mafia non si fa con i certificati antimafia: allo stesso modo non si può pensare che reintroducendo il Mud o le odiose procedure che lo sorreggono si arriverà a sconfiggere le ecomafie. Il ministro Pecoraro Scanio ha detto di essere pronto ad accogliere le modifiche chieste dalle imprese. Lodevole proposito. Non si capisce perché, conoscendo perfettamente quelle richieste, non ne abbia tenuto conto in partenza.

Giorgio Santilli, Il Sole 24 Ore, 13-10-2006



normativa sensata. Infine, i tempi di bonifica dovrebbero essere identificati con pragmatismo, per evitare – ancora una volta – di creare situazioni di illegalità per il semplice fatto che la normativa non è praticamente osservabile.

SERVIZIO PUBBLICO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Le tariffe sui rifiuti crescono spaventosamente, perché i servizi sono gestiti senza criteri di efficienza e i costi aumentano. Nel Codice ambientale era stato finalmente previsto che il servizio fosse affidato tramite gara, con una procedura trasparente, come richiesto da Bruxelles e che rientra nel ddl Lanzillotta. Il decreto correttivo la sopprime. Sempre sul servizio pubblico, il Codice ambientale fissava dei criteri nazionali per la tassazione delle superfici industriali. Anche tale norma è stata frettolosamente sospesa sine die dalla Legge finanziaria, così che ogni Comune può fare a modo suo.

SOTTOPRODOTTI

Il decreto correttivo ha soppresso la norma che fissava i criteri per distinguere i sottoprodotti dai rifiuti, desunti testualmente dalle sentenze della Corte europea di Giustizia¹. In questo modo, sia gli enti di controllo che le imprese non avranno più criteri certi fissati dalla legge per distinguere in modo inequivocabile ciò che è sottoposto alla disciplina sui rifiuti da ciò che è sottoposto alla normativa generale dei prodotti. Il decreto correttivo stabilisce che in caso di dubbio, per un malinteso principio di precauzione, diventa tutto rifiuto, salvo discrezione di un magistrato. Le grandi imprese potranno ricorrere alla Corte europea per ogni contenzioso al fine di vedersi riconoscere le proprie ragioni, ma le piccole aziende, che non possono permetterselo, non avranno giustizia.

MATERIE PRIME SECONDARIE

Le novità contenute nel decreto correttivo sulle materie prime secondarie preoccupano, perché sovvertono il regime che si è consolidato negli ultimi dieci anni. Il principio che ispirava il decreto Ronchi è quello secondo cui dai rifiuti si possano recuperare materie prime

secondarie da impiegare in nuovi processi produttivi, che dunque cesseranno di essere rifiuti². Il Codice ambientale non ha cambiato nulla di sostanziale, se non per avere portato dentro la legge quello che in precedenza era definito da circolari ministeriali. Con il nuovo provvedimento questa certezza data del decreto Ronchi viene meno.

TERRE E ROCCE DA SCAVO

La terra che risulta dai lavori edili costituisce un problema rilevante. Si tratta di un materiale che trova sempre una corretta collocazione, perché i lavori edili richiedono grandi quantità di materiali inerti per i diversi riempimenti. Non ha quindi senso classificare questi materiali come rifiuti, anche se alcune precauzioni, per evitare che la contaminazione di un sito sia trasferita ad un altro, possono essere previste. Ma non si può pretendere di applicare la normativa sui rifiuti alle terre: la loro fine sarà inevitabilmente le discariche (per altro in esaurimento), perché le procedure previste per i rifiuti sono di fatto inapplicabili³. Inoltre per i riempimenti si dovranno depauperare altre risorse naturali. Il risultato sarà un blocco generalizzato dei cantieri.

LA DISCIPLINA DEI RIFIUTI

La normativa italiana è orientata a ridurre al minimo lo smaltimento finale dei rifiuti, attraverso il ricorso alla prevenzione, al reimpiego e al riciclaggio. Non sempre queste operazioni hanno un impatto ambientale inferiore a quello dello stoccaggio in discarica. È la ragione per cui si rende necessaria una valutazione *ad hoc* alla luce di una comparazione di costi e benefici, anche economici. Spesso il riciclaggio, in particolare, implica un *trade off* tra forme diverse di inquinamento (per esempio: l'accumulo in discarica dei rifiuti *versus* il rilascio nell'ambiente delle sostanze chimiche indispensabili al riciclaggio) che non può essere ignorato sulla base di un assunto meramente ideologico. Un quadro normativo autenticamente rivolto alla tutela dell'ambiente dovrebbe preoccuparsi di rimuovere tutti gli ostacoli sostanziali al pieno rispetto delle regole ma, al tempo stesso, incrociare il "paese reale".



Trasporto dei propri rifiuti

Ai sensi del Decreto Ronchi, chi trasporta i propri *rifiuti non pericolosi*, non aveva l'obbligo di iscriversi all'Albo Gestori ambientali. Il Codice ambientale, così come richiesto da una recente sentenza della Corte di Giustizia, ha previsto questi soggetti l'obbligo di registrarsi in forma semplificata presso l'Albo. Nei mesi scorsi, sessantamila imprese hanno dovuto registrarsi all'Albo previo pagamento della tassa annuale di 50 euro. Con il decreto correttivo, questa prassi non è più valida: le imprese dovranno iscriversi con la procedura ordinaria, alla stregua delle aziende specializzate nel trasporto di rifiuti. Dovranno rilasciare garanzie finanziarie, dotarsi di un responsabile tecnico, far periziare i propri veicoli, con un costo inaccettabile di centinaia di milioni di euro ogni anno.

Stoccaggio dei rifiuti nel luogo di produzione
(c.d. deposito temporaneo)

Il deposito temporaneo, che è funzionale al processo produttivo (i rifiuti si formano in continuazione mentre la loro raccolta avviene periodicamente) non è soggetto ad autorizzazione. L'Unione europea consente ai produttori di rifiuti di smaltirli entro un anno. Il decreto Ronchi aveva ridotto questo tempo a due mesi, confer-

mati anche dal Codice ambientale. Nel nuovo testo tale tempo è stato ridotto a zero: non appena si raggiunge il limite dei 10 metri cubi (per i rifiuti pericolosi), l'Azienda dovrà provvedere a smaltirli immediatamente, anche se il mezzo di trasporto rischia di viaggiare vuoto per due terzi. Ciò implicherà un aumento notevole dei viaggi e, di conseguenza, di consumo di carburante e di inquinamento atmosferico, senza considerare l'incremento nel rischio di incidenti stradali ed ambientali. Per l'inosservanza di tale limite scatta la sanzione dell'arresto da sei mesi a due anni.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo schema di decreto appena approvato dal Consiglio dei ministri si inserisce e va a modificare un quadro normativo entrato in vigore solo pochi mesi fa. L'opposizione generalizzata, manifestata dal mondo delle imprese alle nuove regole, si spiega non solo col carico burocratico oggettivamente accresciuto, o con l'aumentata incertezza normativa ma, soprattutto, con l'impossibilità di operare in un ambiente normativo continuamente mutevole e dunque instabile. Sarebbe quindi opportuno sospendere ogni velleità di "riformare la riforma", almeno per un periodo sperimentale di qualche anno. Solo allora sarà possibile valutare, *ex post*,

IL DANNO E LA BEFFA

Il ministro dell'Ambiente, Alfonso Pecoraro Scanio, ha riunito il 31 ottobre 2006 il Cespa (Consiglio Economico e Sociale per le Politiche Ambientali). Questo organismo è nato nel 2004 e vi aderiscono i vertici istituzionali delle maggiori organizzazioni nazionali delle parti economiche e sociali ed ha lo scopo di ottimizzare l'efficacia dei provvedimenti in campo ambientale sul piano economico e sociale e di contribuire ad una migliore integrazione tra la programmazione economica del Governo centrale e quella delle istituzioni decentrate per meglio diffondere la cultura dello sviluppo sostenibile. Un ente inutile? Forse.

Fatto sta che in quell'occasione, il ministro ha fatto la seguente dichiarazione: "il nesso che corre tra l'economia e l'ecologia è imprescindibile così come è ormai chiaro a tutti che non si può avere sviluppo economico senza tutelare l'ambiente, queste due realtà sono strettamente legate fra loro. In quest'ottica serve subito rilanciare il Tavolo per poter affrontare le grandi sfide ambientali ed economiche che interessano il nostro Paese". "Con questo primo incontro – ha concluso Pecoraro Scanio – si apre una grande stagione che sarà caratterizzata dalla concertazione sulle politiche ambientali fra tutte le realtà economiche e sociali di questo Paese". Buoni propositi, giunti in ritardo. Non poteva il ministro convocare questo Tavolo prima e non dopo l'approvazione del nuovo Codice ambientale? Così, le perplessità finiscono per aumentare. (Paolo Messa)



l'efficacia del codice ambientale ed, eventualmente, intervenire per correggere quelle regole che si sono rivelate inadeguate a conciliare protezione ambientale e necessità delle aziende di essere competitive sul mercato, lavorando in condizioni di certezza normativa.

C'è, infine, un problema, politico, di metodo e di merito. Il governo ha avuto, sin dal suo insediamento, un atteggiamento incerto sulla politica ambientale. Fra annunci e passi del gambero, il ministro Pecoraro Scanio ha suscitato più di un allarme nel mondo produttivo. L'incertezza della norma rappresenta un fattore che frena lo sviluppo e la competitività. Invece di promuovere una concertazione (forse in questo caso utile) con le parti sociali, il ministro ha cancellato con un colpo di spugna, una disciplina introdotta pochi mesi prima dal centrodestra, senza minimamente curarsi di dialogare con i soggetti del mondo delle imprese, che quelle regole saranno chiamate ad applicare.

Inizia un percorso, anche parlamentare, che porterà all'approvazione del Codice ambientale e ci auguriamo che, ove non fosse accolto il nostro invito a sospendere la 'contro-riforma' – si riescano a introdurre modifiche sostanziali che consentano alle imprese di considerare gli obblighi ambientali come un'opportunità e non una punizione. Occorre promuovere una cultura della promozione delle virtù ambientali. Le norme, oltre che essere cogenti, debbono poter essere sostenibili. Portare le aziende al bivio fra chiudere o entrare in una zona grigia o nera non aiuta. Il rispetto della legge deve poter essere possibile e conveniente. Il Codice ambientale

proposto da questo governo va nella direzione opposta. Non vorremmo che per una tragica eterogenesi dei fini, si finisse per alimentare così il sistema delle ecomafie. Non ci può essere un buon futuro per le prossime generazioni senza un ambiente pulito e salubre. Le imprese debbono innovare e investire questo spetta a loro. Allo Stato spetta il compito di incoraggiare questo processo virtuoso. Al Parlamento auguriamo buon lavoro. E' in gioco la sorte di tante realtà produttive, di tanti lavoratori e dell'ambiente di tutti noi, e dei nostri figli e nipoti.

¹ Le pronunce della Corte di Giustizia sull'impiego dei sottoprodotti nei processi di produzione industriale sono chiare e concordanti in merito ai criteri necessari e sufficienti al fine di valutare se un sottoprodotto sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442 e la definizione di "sottoprodotto" di cui al D.Lgs. 152/06 è mutuata proprio dalla suddetta giurisprudenza comunitaria. La stessa Direttiva 2006/12 intende il recupero come un'azione intesa "a ottenere materie prime secondarie", confermando quanto già previsto nella precedente Direttiva 156/91

² Neppure la Corte di Giustizia ha mai eccepito che i materiali recuperati dai rifiuti, impiegati in successivi processi, debbano essere ancora sottoposti alla normativa sui rifiuti.

³ La proposta di modifica non giudica più sufficiente la previsione di limiti uniformi individuati a livello nazionale e provvede ad abrogarli integralmente, demandando alla discrezionalità di singole amministrazioni sul territorio, l'individuazione della compatibilità ambientale su base locale. Le disposizioni sul "deposito temporaneo" dei rifiuti, nella formulazione dello schema di decreto, dovendo amministrare le terre e rocce da scavo sempre come rifiuti, imporrebbero l'impossibilità della gestione del deposito, in quanto i limiti previsti, 20 metri cubi per rifiuti non pericolosi, sarebbero facilmente raggiunti durante le operazioni del fronte di scavo ad ogni metro di avanzamento.

A cura di Ilaria Donatio
con la collaborazione di Carlo Stagnaro, Paolo Messa,
Michele Guerriero e Alberto Mingardi.



formiche

IBL
ISTITUTO BRUNO LEONI