

**LA LEGGE DELEGA 15.12.2004, N. 308,  
PER IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE  
IN MATERIA AMBIENTALE:  
PRINCIPI INNOVATIVI E APPLICAZIONI IMMEDIATE**

**dott. Attilio Fossati**

*Gabinetto Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*

Le principali problematiche che hanno indotto il Governo a chiedere ed ottenere dal Parlamento la delega per il riordino dell'intera normativa ambientale sono da imputarsi alla persistenza di varie situazioni critiche tuttora non compiutamente risolte

Sottolineo il termine "intera normativa ambientale" perché una delle principali difficoltà, che operativamente hanno dovuto affrontare gli operatori e le Autorità deputate al controllo, è la disorganicità con la quale le varie tematiche afferenti i singoli settori ambientali sono state disciplinate: tale mancata armonizzazione, va inoltre riferita ad un più vasto quadro complessivo - talora da attribuirsi a discipline nate già in modo non organico in sede comunitaria - aggravato per di più dalle continue situazioni di emergenza in cui nascono le norme, che non solo ha creato incertezze comportamentali da parte dei citati soggetti privati ed istituzionali ma ha altresì impedito lo sviluppo di una reale politica programmatica e di prevenzione.

In Europa la normativa comunitaria è oggi sempre più indirizzata a superare tale complessa situazione attraverso l'emanazione di direttive maggiormente coordinate e armonizzate fra di loro al fine di evitare non solo duplicazioni di discipline (talora difformi) su identiche fattispecie ma anche una inutile ed improduttiva dispersione delle necessarie attività di controllo. L'esempio più lampante di tale indirizzo ormai consolidato è rappresentato dall'istituto della Autorizzazione ambientale integrata - di cui alla direttiva 96/61/CE - il cui compiuto recepimento nell'ordinamento interno è stato finalmente portato a termine .

Lo sviluppo abnorme della burocrazia, giustamente stigmatizzato, è stato la naturale e non condivisibile risultanza dei negativi fattori sopra citati. L'impossibilità di sviluppare efficaci controlli a fronte di norme chiare, dovuta anche alla scarsità dei mezzi in termini economici e di risorse umane, ha originato una disciplina ambientale basata quasi esclusivamente sulla repressione e sui divieti e sull'adozione di strumenti spesso più formali che sostanziali che hanno avuto effetti negativi non solo sulla competitività delle imprese ma hanno influito negativamente anche sui potenziali reali benefici nei confronti dell'ambiente, Tale stato di cose oltretutto ha impedito lo sviluppo di una cultura ambientale che portasse alla valorizzazione contestuale anche di aspetti positivi quali lo sviluppo della ricerca, l'accesso agli incentivi soprattutto di carattere comunitario e al perseguimento di tutti gli altri aspetti che caratterizzano lo sviluppo sostenibile sia in termini economici occupazionali, sociali che di tutela della salute e del territorio.

Il fenomeno sopra delineato ha interessato in termini ancor più pesanti le imprese di piccole e medie dimensioni per le quali oltre ai negativi fattori testè citati se ne è aggiunto uno ulteriore, relativo alla limitata conoscenza degli operatori di settore delle miriadi di norme esistenti, da imputare anche alla crescente difficoltà degli operatori stessi di avere comunicazioni valide da parte della pubblica amministrazione riguardo al continuo evolversi della disciplina sia in sede comunitaria che nazionale. All'uopo il Ministero si è recentemente dotato di un apposito ufficio per la comunicazione che meglio

dovrà coordinare il flusso di informazioni dirette agli operatori e alle autorità istituzionali per favorire, con la maggiore conoscenza delle problematiche, anche l'individuazione delle relative soluzioni.

Altro aspetto problematico è poi rappresentato dal trasferimento della disciplina nazionale in ambito territoriale, dove spesso, anche a causa di mancati e chiari indirizzi di carattere generale da parte dello Stato, è proliferata una legislazione regionale differenziata, a parità di fattispecie, con la creazione di fatto di una distorsione di concorrenza nell'ambito del territorio nazionale.

A ciò aggiungasi la produzione di norme quadro che troppo spesso rimangono di fatto inattuata a causa della mancata e tempestiva emanazione dei decreti attuativi, come ad esempio si è verificato nel settore dei rifiuti, dove il DLG n. 22/1997 a circa otto anni di distanza è largamente non operativo a causa della mancata emanazione dei decreti di attuazione ivi previsti. Nel corso dei lavori parlamentari durati tre anni per arrivare a pubblicare la legge 308/2004, si è potuto accertare infatti l'esistenza, nell'ambito della normativa ambientale, di ben 1.148 leggi.

È chiaro quindi che la maggior parte della disciplina dovrà essere trattata proprio nel testo di base al fine di consentirne la maggiore operatività possibile ed in tal senso il Ministro dell'ambiente e tutela del territorio ha dato indicazioni per la redazione dei testi previsti dalla delega ambientale.

Si è parlato poi diffusamente, in tutte le sedi, della necessità di semplificazione della disciplina ambientale. La semplificazione infatti, va sottolineato, presenta vari aspetti nessuno dei quali va trascurato e quindi il termine va inteso, a mio avviso, nella sua accezione più ampia.

La prima forma di semplificazione è costituita dalla chiarezza della norma. La certezza comportamentale, per gli operatori e le Autorità deputate al controllo, semplifica l'individuazione dei diritti e degli obblighi dei soggetti titolari degli stessi, limita il continuo ricorso al contenzioso, evita il proliferare di interpretazioni diversificate a parità di fattispecie che, specialmente quando sono fornite a livello giurisdizionale, creano non giustificate distorsioni di concorrenza nell'ambito del territorio nazionale.

Il fenomeno assume aspetti di ancora maggiore gravità ove si consideri che spesso le violazioni "inconsapevoli" sono sanzionate anche sotto il profilo penale oltre che amministrativo.

Una seconda forma di semplificazione è quella della limitazione delle richieste amministrative di documentazione: malgrado le numerose promesse ancora oggi gli operatori sono spesso costretti ad inviare documenti contenenti gli stessi elementi conoscitivi e per di più a varie Autorità. Valga per tutti l'esempio del modello unico di dichiarazione ambientale che nel ciclo della gestione del rifiuto richiede a vari soggetti gli stessi elementi conoscitivi creando disagio non solo agli operatori specie di piccole dimensioni ma anche in sede di elaborazione dei dati da parte delle Autorità di controllo spesso chiamate ad esaminare documenti contenenti gli stessi elementi informativi, con evidente duplicazione di controllo a discapito della maggiore e più capillare diffusione dei controlli stessi.

Una terza forma di semplificazione è quella di maggiormente differenziare sotto un profilo quali-quantitativo le varie fattispecie che si vengono a porre in essere. Così ad esempio sarà necessario differenziare le modalità di gestione dei rifiuti non pericolosi da quelle relative ai rifiuti pericolosi per favorire l'incremento delle possibilità di recupero dei rifiuti medesimi assolutamente necessarie per un paese come l'Italia estremamente povero di materie prime. Ma più a livello generale ed anche sotto il profilo sanzionatorio sarà necessario distinguere e differenziare le violazioni di carattere meramente burocratico-formale per lo più di carattere colposo da quelle di natura sostanziale, che possono, con maggiore frequenza, sconfinare nel carattere doloso.

Una ulteriore forma di semplificazione è poi quella che da un lato individui con chiarezza le norme da abrogare –senza come spesso capita creare dubbi ed incertezze sulle norme realmente vigenti- e dall'altro delinea con molta chiarezza il regime transitorio che consenta in tempi adeguati e senza adattamenti traumatici per gli operatori di conformarsi alla nuova disciplina.

Un altro elemento che, nell'ottica sopra delineata, dovrà essere sviluppato è quello degli strumenti volontari quali accordi di programma o protocolli d'intesa. Tali strumenti consentono una maggiore flessibilità operativa che favorisce, nel pieno rispetto della disciplina comunitaria e nazionale, il perseguimento degli obiettivi di politica ambientale, tenendo conto delle peculiarità degli specifici settori.

Particolare importanza poi si intende dare allo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il DLG n. 387/2003 di attuazione della direttiva comunitaria 2001/77 costituisce un importante strumento per la realizzazione degli obiettivi del protocollo di Kyoto ed è intenzione, non solo del Ministero ma anche del Governo, di incentivare tale produzione energetica che ha priorità di dispacciamento anche in base a quanto stabilito dalla Comunità europea .

È ovvio che un ruolo molto importante è riservato alle piccole e medie imprese perché lo sviluppo di tale settore non può prescindere da una diffusione capillare sull'intero territorio nazionale di impianti ad hoc che dovranno assumere dimensioni ottimali anche attraverso una politica di sviluppo della microgenerazione che fa soprattutto capo alle piccole e medie imprese.

Come detto quindi l'eccesso di produzione normativa, la sua complessità formale e spesso la sua difficile attuabilità sono più volte stati fonte di effetti paralizzanti anziché di una efficace ed incisiva politica di salvaguardia dell'ambiente. Da queste considerazioni discende la forte esigenza, non più rinviabile, di procedere alla formazione di un quadro normativo che riassume, integrandoli coerentemente, i principi fondamentali di salvaguardia dell'ambiente. In considerazione di queste esigenze, con la legge 308/2004 si è proposta la delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle varie disposizioni legislative esistenti in materia ambientale ricorrendo, ove necessario, alla redazione di testi unici.

Si è ritenuto questa la migliore strada percorribile per riorganizzare

l'intera normativa ambientale, coordinare le norme nazionali tra di loro e con le direttive comunitarie, completare il recepimento di queste ultime, eliminare le disarmonie tra i vari settori, individuare sedi ed organi della programmazione ambientale e precisarne le competenze. In tale prospettiva sono stati individuati, dall'articolo 1, sei settori sui quali operare: gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione; gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette della flora e della fauna; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; riorganizzazione e semplificazione delle procedure in materia di valutazione dell'impatto ambientale e di autorizzazione ambientale integrata.

L'articolo 1, oltre all'individuazione dei consueti passaggi procedurali per l'emanazione dei decreti legislativi (concerti delle altre amministrazioni interessate, parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, pareri delle competenti Commissioni parlamentari, eccetera), prevede la partecipazione, ove non già contemplata, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nella redazione dei principali piani e programmi aventi rilevanza ambientale.

Tale criterio rappresenta e conferma l'esplicitazione in sede normativa del principio dello sviluppo sostenibile, secondo il quale l'ambiente è uno dei fattori di sviluppo, di cui tenere conto nella programmazione e nella esecuzione delle attività umane.

L'attività di programmazione e legislativa viene in tale senso ad inquadrarsi in una nuova prospettiva che esplicita i suoi effetti sul medio e sul lungo periodo assegnando al Ministero un ruolo spiccatamente programmatico, in virtù del quale risulta però indispensabile un suo maggiore coinvolgimento negli interventi di programmazione e di decisione relativi al territorio.

Nell'emanazione della legislazione delegata ci si dovrà attenere ad una serie di principi e criteri direttivi generali. Tali principi e criteri direttivi, contenuti nell'articolo 2, sono stati definiti per garantire una metodologia di intervento che assicuri la migliore tutela della salute umana e dell'ambiente naturale, attraverso una serie di misure atte ad assicurare un sistema normativo più semplice e snello, nell'applicazione del quale non venga meno l'armonia complessiva dell'ordinamento con la normativa comunitaria, né vengano introdotti elementi distorsivi della concorrenza o danni alla competitività delle imprese.

Criterio fondamentale è quello concernente il coordinamento delle misure e degli interventi, che prevedono incentivi e disincentivi di vario tipo, volti a favorire la ricerca scientifica e a perseguire obiettivi di qualità ambientale anche grazie all'ausilio della migliore tecnologia disponibile.

Ulteriori principi e criteri direttivi riguardano: la necessità di adottare misure volte ad assicurare la tempestività e l'efficacia dei controlli ed il monitoraggio ambientale, nonché il coordinamento e l'integrazione della disciplina del sistema sanzionatorio amministrativo e penale vigente; quest'ultimo criterio vedrà il necessario coinvolgimento del Ministero competente per materia. Inoltre, si è ritenuto importante inserire anche la necessità di adottare

misure volte alla semplificazione delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, di comunicazione, di denuncia o di notificazione in materia ambientale. Infine, su richiesta della Conferenza unificata, che ha espresso in data 27 settembre ultimo scorso il proprio parere favorevole sul testo in esame, è stata inserita la lettera f) del comma 1, che riafferma il ruolo primario delle regioni nelle materie di propria competenza, anche a livello legislativo, quale discende dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Le regioni costituiscono, infatti, la cinghia indefettibile di trasmissione tra Stato, comunità locali e mondo economico e produttivo. Oltre ai criteri innanzi enunciati, si è ritenuto necessario prevedere, all'articolo 3, specifici principi e criteri di delega propri per i singoli settori di intervento.

Per quanto riguarda i rifiuti e le bonifiche, si prevede l'elaborazione di norme che favoriscano la diminuzione della quantità complessiva di rifiuti prodotti, l'adozione del nuovo Catalogo europeo dei rifiuti, la promozione del riciclo e del riuso, provvedimenti tendenti a semplificare e rendere più puntuali le procedure di controllo del ciclo di vita dei rifiuti speciali e industriali e, soprattutto, l'industrializzazione del sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani da realizzare mediante l'istituzione di bacini ottimali nei quali la gestione della raccolta e dello smaltimento affidata ad un unico gestore preveda soluzioni finali diverse dalla discarica.

Il "nuovo corso" della gestione dei rifiuti, coerentemente alla "Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclo dei rifiuti" comunitaria, dovrebbe focalizzarsi su alcuni principi chiave, tra cui:

- assicurare un'efficace azione per l'ottimizzazione della produzione di rifiuti, finalizzata ad una riduzione della loro quantità e pericolosità;
- razionalizzare le procedure di gestione dei rifiuti speciali, anche al fine di facilitare i controlli durante il loro ciclo di vita e per contrastare l'elusione e la violazione degli obblighi di smaltimento;
- promuovere il riciclo ed il riuso dei rifiuti, contestualmente alla promozione del recupero di energia, garantendo il pieno recepimento della direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti;
- facilitare la transizione dal regime di obbligatorietà a quello di volontarietà per l'adesione a tutti i Consorzi previsti dal DLG n. 22/1997;
- razionalizzare il sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni, riducendo al minimo il ricorso alla discarica.

In Italia il comparto dei rifiuti evidenzia una serie di criticità, che la pioggia di leggi, decreti e regolamenti non è riuscita finora a superare, per cui la rapida riorganizzazione della normativa appare quanto mai urgente e necessaria. Attualmente, assistiamo a numerose difficoltà nell'avvio di sistemi efficienti di raccolta differenziata, specialmente in Meridione, con mancato raggiungimento degli obiettivi imposti dal DLG n. 22/1997. La legge delega dovrebbe ridefinire un nuovo contesto operativo, più snello, meno imbrigliato nei legacci di norme spesso prolisse e, per certi versi, contraddittorie, ma soprattutto più pronto e reattivo nel fornire risposte agli operatori del settore e

permettere di attuare le operazioni finalizzate al riciclo dei materiali, così da ottenere nuova materia e ulteriori beni da reinserire nel circuito di mercato, con significativi risparmi economici e ambientali e con sottrazione di rifiuti alla discarica, a cui si ricorre ancora in modo troppo esteso. Nonostante si assista ad un consolidamento della raccolta della frazione organica e verde e si registri un aumento del compostaggio, sia da frazioni selezionate sia da separazione con produzione di CDR, non c'è ancora stato un effettivo decollo di questa forma di gestione, che riveste ancora un'incidenza residuale. Sullo scarso utilizzo della termovalorizzazione con recupero energetico e i forti squilibri nella dislocazione geografica degli impianti, rimando a quanto già detto poc'anzi. Nonostante il loro potenziamento e rinnovamento, il grosso limite è che il quadro impiantistico rimane carente e disomogeneo nella distribuzione geografica. Altro punto critico nella gestione dei rifiuti è rappresentato dall'applicazione della tariffa sui rifiuti urbani (TIA). I problemi sono di diversa natura, ma riconducibili in linea di massima alle difficoltà che i comuni incontrano nel definire il sistema, inducendo il Governo a concedere continue proroghe e a cercare modalità in grado di assicurare una maggiore certezza in termini di riscossione.

Le tendenze nella produzione dei rifiuti sono influenzate da vari fattori, come livelli di attività economica, cambiamenti demografici, innovazioni tecnologiche, abitudini e stili di vita e, più in generale, modelli di produzione e consumo che rendono difficile trattare la prevenzione dei rifiuti prescindendo dalle politiche sui prodotti e sulla gestione delle risorse. Questo è probabilmente motivo di insuccesso generale delle politiche volte alla prevenzione dei rifiuti e alla fissazione di obiettivi di prevenzione dei rifiuti in particolare. L'esperienza maturata finora indica che una politica incisiva di prevenzione dei rifiuti deve fondarsi su un'analisi scientifica più ampia, che affronti in particolare il nesso tra il peso o il volume dei rifiuti prodotti, la loro pericolosità e i rischi da essi rappresentati, nonché il loro impatto sull'ambiente. Il rapporto tra la produzione di rifiuti e il loro impatto sull'ambiente è perciò più complesso, perché i mutamenti dei modelli di produzione dei rifiuti di norma incidono non solo sulla quantità di rifiuti prodotti ma anche sulla loro tipologia. Tali mutamenti possono altresì influenzare gli impatti in altre fasi del ciclo di vita del prodotto, ad esempio a seguito di modifiche progettuali. In tale contesto, un correttivo si avrebbe stabilendo un legame diretto tra la prevenzione dei rifiuti e la politica integrata relativa ai prodotti. La prevenzione dovrebbe comprendere l'adozione di tecnologie più pulite nei processi di produzione, una progettazione dei prodotti più ecologica e, più in generale, modelli di produzione e di consumo più efficienti sul piano ambientale. Inoltre, gli obiettivi fissati dovrebbero basarsi su un'attenta valutazione delle tendenze della produzione di rifiuti in diversi settori economici e del potenziale di tali settori dal punto di vista della prevenzione dei rifiuti. Infine, la definizione degli obiettivi di prevenzione dovrebbe accompagnarsi ad una valutazione delle varie misure per realizzarli, operata da parte di tutti i soggetti chiamati ad intervenire al processo.

Altrettanto necessario è pervenire alla piena attuazione del ciclo idrico

integrato, previsto da una legge che negli oltre sette anni già trascorsi è rimasta praticamente inattuata. I ritardi sono stati dovuti all'inerzia normativa del Governo e delle regioni, ma anche ad alcune complicazioni procedurali che devono essere riviste, prevedendo se necessario anche interventi sostitutivi da attuare in tempi brevi. Sono poi strettamente congiunti i problemi del risparmio idrico e della lotta alla desertificazione. L'inizio del terzo millennio si caratterizza per gli impatti della variazione climatica sull'ambiente naturale ed antropizzato che costituiscono una novità ambientale di notevole importanza. Numerosi studi scientifici hanno, infatti, messo in evidenza che l'impatto più preoccupante è rappresentato dal contemporaneo incremento della temperatura media e dalla diminuzione delle precipitazioni idriche, specialmente nell'Italia insulare e centro-meridionale. Si ha la certezza, inoltre, che nel prossimo futuro si intensificheranno le modificazioni ambientali in concomitanza con l'accentuazione dell'effetto serra. In tale quadro di modificazione ambientale vanno messe a punto e adottate misure atte a mitigare e prevenire gli effetti negativi sull'ambiente naturale e antropizzato della variazione climatica. Le risorse idriche, in progressiva diminuzione, devono essere attentamente tutelate e soprattutto deve essere posto ordine in una disciplina che, in maniera non armonizzata e disorganica, ha visto succedersi, senza alcun coordinamento apprezzabile, leggi di portata rilevante, ciascuna avente quasi la configurazione di legge-quadro, quali: il Testo unico del 1933 sulle concessioni; la cosiddetta legge Galli del 1994 relativa alla costituzione del ciclo idrico integrato, la legge 183/1989 sulla difesa del suolo e il decreto legislativo n. 152 del 1999 che ha anticipatamente recepito, ma non in modo compiuto e adeguato; la direttiva 2000/60/CE.

La brevità del tempo a mia disposizione non mi consente di esaminare nel dettaglio il lungo elenco delle materie trattate e le innovazioni contenute nella legge delega, devo però sottolineare che l'esame "integrato" della disciplina ambientale, "ratio" della legge stessa, è ormai una realtà a livello comunitario prima ancora che a livello nazionale, come più volte ribadito nel corso del mio intervento.

A comprova di questo orientamento cito la direttiva 96/61/CE relativa alla cosiddetta autorizzazione ambientale integrata - finalmente recepita in maniera compiuta dal decreto legislativo, di prossima pubblicazione, che ha innovato il decreto legislativo 372/1999 - che riguarda l'impatto che può avere sotto tutti i profili la realtà sul territorio di un impianto industriale o comunque produttivo - laddove unifica, per gli impianti di più grossa rilevanza (oggetto appunto della direttiva 96/61/CE), l'esame e il rilascio tutte le più importanti autorizzazioni (rifiuti, acque, emissioni in atmosfera ecc.) sinora trattate - in base a discipline specifiche, non coordinate - in modo disorganico e separato.