

OSSERVAZIONI ARPAT
SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
"NORME IN MATERIA AMBIENTALE"
ADOTTATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI NELLA SEDUTA DEL 18 NOVEMBRE 2005

(Gennaio 2006)

1. OSSERVAZIONI GENERALI

Dalla lettura del testo del Decreto legislativo adottato dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2005 in attuazione della Legge n. 308/2004 di delega per il riordino della normativa ambientale¹, sono stati individuati sia aspetti problematici di ordine istituzionale relativi alla definizione di ruoli e strumenti di intervento di ARPAT e delle Agenzie ambientali, che di ordine sostanziale, relativi alla disciplina dei singoli settori tematici ed alle probabili relative ripercussioni sull'effettiva protezione dell'ambiente.

Dal punto di vista del Sistema delle Agenzie ambientali (APAT/ARPA/APPA) l'occasione dell'attuazione della delega ambientale, rappresenta un momento di essenziale importanza per l'effettivo riordino della normativa ambientale, secondo i principi della legge delega e per l'ammodernamento dell'apparato normativo italiano. Da parte delle Agenzie, enti pubblici deputati ai controlli ambientali, alla raccolta, organizzazione e diffusione della conoscenza relativa allo stato dell'ambiente ed alle cause di inquinamento ed, in generale, a funzioni di supporto tecnico-strumentale a favore degli Enti competenti in campo ambientale e di governo del territorio, è stato particolarmente avvertito, negli anni, il problema della complessità della normativa ambientale italiana, che affermatasi negli ultimi decenni, si è sviluppata in modo caotico e non sempre fondato su principi chiari e omogenei. Una normativa spesso di difficile interpretazione ed attuazione che è talvolta fonte di interpretazioni disomogenee e interventi giurisprudenziali di orientamento contrastante, a tutto svantaggio degli operatori economici e dell'effettiva protezione ambientale.

Sotto questo punto di vista, tuttavia, il decreto legislativo pur riunendo in un unico testo la disciplina dei fondamentali settori normativi ambientali oggetto di delega (con eccezione della gestione delle aree protette), non sembra essere stato redatto sulla base di principi e criteri normativi uniformi idonei a produrre l'auspicata semplificazione normativa e procedurale. Lasciando a margine considerazioni di tecnica normativa (il testo - 318 articoli e 45 allegati per un totale di oltre 700 pagine - risulta, in generale, di difficile lettura per i continui rimandi e la complessità degli allegati), aspetti che pur tuttavia hanno una loro importanza nell'efficacia regolatrice di un testo normativo, i rilievi sostanziali che sembrano maggiormente compromettere il raggiungimento degli obiettivi della legge delega ci sembrano riconducibili ai seguenti aspetti:

- il testo non si limita a riordinare, coordinare o integrare la normativa vigente nei vari settori ambientali (magari facendo tesoro dell'esperienza e degli orientamenti giurisprudenziali intervenuti negli anni, nei singoli settori), ma spesso ne muta sostanzialmente l'assetto normativo (probabilmente con eccesso di delega) ponendosi in netto contrasto con gli attuali impianti normativi, con il quadro costituzionale vigente e con gli orientamenti comunitari.

¹ Le osservazioni di si riferiscono al testo reso pubblico, dopo la seduta del Consiglio dei Ministri, sul sito ufficiale della Commissione nominata ai sensi della Legge 308/2004 www.comdel.it. Per quanto riguarda gli Allegati allo schema di decreto, le osservazioni si riferiscono al testo inviato al Consiglio dei ministri, in quanto non sono state rese disponibili altre versioni successive.

(Si veda, per tutti l'esempio del recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla tutela risarcitoria per danni all'ambiente, in cui si introduce una procedura amministrativa di definizione della tutela risarcitoria di esclusiva competenza del Ministero dell'ambiente con totale cancellazione del precedente impianto normativo basato sulla tutela giurisdizionale del giudice civile e delle garanzie per Regione ed enti locali e altresì delle associazioni e dei cittadini);

- il decreto legislativo non sembra tener conto dell'esperienza legislativa ed operativa delle Regioni, specialmente di quelle che presentano le esperienze più evolute come la Toscana, che nel tempo (specialmente dopo il decentramento amministrativo del D.lgs. 112/98), hanno compiuto scelte importanti orientate al criterio della prevenzione ed a quello della sostenibilità dello sviluppo, in stretta connessione con le politiche settoriali e di governo del territorio. Sotto questo profilo (ben evidenziato nella posizione delle Regioni) il decreto legislativo rischia di far compiere un passo indietro alla protezione ambientale ed alle politiche regionali e locali. E' chiaro che ciò, specie ove corrispondente a evidenti vizi di legittimità costituzionale spingerà le Regioni ad attivare ricorsi per illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto, con le conseguenti ripercussioni in termini di costi pubblici e sociali non indifferenti;
- in generale, il decreto legislativo introduce una tendenza al riaccentramento in capo allo Stato di attività amministrative (contro i principi della legge delega e contro l'assetto costituzionale che privilegia al contrario il principio di sussidiarietà) provocando un impoverimento delle prerogative delle Regioni e degli Enti locali, rischi notevoli di sovrapposizione delle funzioni e comunque la necessità di aggiustamenti del quadro normativo regionale con relativi tempi di attuazione e possibili incertezze amministrative (si veda per tutti l'esempio eclatante della difesa del suolo in cui l'accentramento e la confusione che si ingenera nei livelli di pianificazione sono evidenti , ma anche l'esempio della Valutazione di impatto ambientale in cui si va a mutare sostanzialmente l'assetto delle competenze ampliando, in modo peraltro confuso, le procedure di competenza statale).
- le diverse parti del decreto non sembrano assolutamente costituire un corpo unitario di norme, difettando di disposizioni di principio comuni alla diverse discipline e non paiono reciprocamente raccordate e integrate (emblematica in tal senso è la separatezza degli aspetti della difesa del suolo, della tutela delle acque e della gestione delle risorse idriche, contrariamente alla Direttiva 2000/60/CE ed alle necessità di riforma di tali settori che richiedono assolutamente una nuova visione unitaria). Medesima mancanza di integrazione si rileva anche con riferimento alle normative non oggetto del decreto stesso. Per esempio, mancano riferimenti al D.lgs. 334/99 (Seveso 2) e quindi il raccordo con tutta la materia della prevenzione del rischio industriale è escluso e ciò pare un'occasione persa (in special modo per in rapporto alla pianificazione dei controlli ed alle Valutazioni ambientali (VAS e VIA));
- in generale, il decreto legislativo introduce nuove definizioni sostanziali destinate ad influire in modo rilevante sui comportamenti e sugli obblighi degli imprenditori, senza tuttavia poter contare su una chiarezza di definizione e una sicura conformità ai principi ed ai precetti della normativa comunitaria vigenti per i vari settori (v. per il settore dei rifiuti la reintroduzione della categoria delle materie prime seconde e l'introduzione della categoria dei sottoprodotti o v. per il settore della tutela delle acque, la nuova definizione di scarico che impatta con la definizione di rifiuto, cambiando di fatto la linea di confine tra scarico e rifiuto definita dalla condottabilità dello scarico, da parte del D.lgs. 152/99). Ciò rappresenta un rischio di forti difficoltà interpretative destinate a condizionare sia il lavoro degli enti

pubblici (e specialmente degli enti preposti al controllo, come le ARPA) che l'operare degli imprenditori e ad aumentare il rischio di contenzioso amministrativo e giurisdizionale, con i connessi oneri in termini di costi sociali;

- infine, sempre in termini di costi pubblici, non può non considerarsi il forte impatto che il decreto legislativo avrebbe (anche se l'art. 2, co. 3 si preoccupa di precisare che dall'attuazione del decreto non devono derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica) a causa delle rilevanti esigenze di formazione e aggiornamento degli operatori pubblici che si aprirebbero all'indomani dell'entrata in vigore del decreto, così come delle esigenze di revisione dei rapporti tra enti, di approfondimento di linee interpretative, di revisione dei procedimenti e di predisposizione di nuova modulistica per gli operatori. Tutti aspetti che non vengono solitamente presi in considerazione ma che sicuramente, hanno un loro specifico peso, in un momento di rilevanti difficoltà della finanza pubblica, specialmente regionale e locale, come quello che stiamo vivendo;
- in generale, il decreto legislativo difetta di interventi innovativi orientati all'utilizzo ed alla promozione presso la Pubblica Amministrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), non soltanto per la raccolta e la diffusione di dati e informazioni in banche dati (su cui si veda anche oltre), ma altresì per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e degli adempimenti delle imprese. Su tale fronte, infatti, sarebbe possibile ottenere notevoli sgravi di tipo procedurale e una maggiore efficienza ed efficacia dei rapporti tra imprenditori e P.A. Tale mancanza è tanto più evidente alla luce dello sviluppo delle politiche di e-government del Ministero per l'innovazione e le tecnologie tra cui si annovera anche il D.Lgs. 82/2005 "Codice dell'amministrazione digitale" che prevede un ampio utilizzo delle ITC nei rapporti tra P.A e cittadini.²

Dal punto di vista istituzionale, del Sistema delle Agenzie ambientali, l'occasione dell'attuazione della delega ambientale, inoltre, era sembrata molto importante anche per dare le basi normative ad una strategia di precisazione e potenziamento dei ruoli e delle attività del Sistema a oltre un decennio dalla sua istituzione ad opera della L. 61/1994.

L'istituzione del "sistema agenziale", costituito dall'ANPA (successivamente trasformata, con il D.Lgs. 300/1999, nell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i Servizi tecnici - APAT) e dalle Agenzie Regionali (ARPA) e delle Province autonome (APPA) per la protezione dell'ambiente, ha rappresentato un momento molto importante e significativo nel processo di affermazione e riconoscimento del riordino dei controlli per la protezione ambientale.

Infatti, nel "sistema delle Agenzie ambientali", le politiche di protezione ambientale e i processi della loro attuazione hanno potuto trovare il necessario e "autonomo" supporto strumentale, grazie alle attività tecniche di controllo e, appunto, di monitoraggio ambientale, di raccolta, elaborazione e diffusione di dati e informazioni ambientali, nonché, più in generale, di supporto tecnico e istruttorio a favore delle funzioni di amministrazione attiva e di intervento.

Preme ricordare che tra i principi e i criteri direttivi che la legge delega ha indicato al Governo, per la revisione della normativa ambientale, ha espressamente indicato (v. art. 1, co. 8, lett. h, L. 308/04) l'obiettivo della "previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali, incentivando in particolare i programmi di controllo sui singoli impianti produttivi, anche attraverso il potenziamento e il miglioramento dell'efficienza delle autorità competenti"; ma ha, altresì, indicato (v. art. 1, co. 8, lett. m) l'obiettivo della "riaffermazione del ruolo delle regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nell'attuazione dei principi e criteri

² Il Codice dell'amministrazione digitale, approvato con D.lgs. 82/2005 e destinato a entrare in vigore da gennaio 2006, riconosce ai cittadini il diritto di richiedere e ottenere l'uso di tali mezzi sia per l'esercizio dei diritti di informazione e di accesso, che nell'ambito dell'esercizio dei diritti di partecipazione.

direttivi ispirati anche alla interconnessione delle normative di settore in un quadro, anche procedurale, unitario, alla valorizzazione del controllo preventivo del Sistema agenziale, rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale".

E proprio nella consapevolezza dell'importanza di una revisione strategica dei ruoli e delle attività di competenza delle Agenzie ambientali, nell'ambito del Consiglio federale (organismo consultivo di APAT in cui siedono le ARPA/APPA), le Agenzie hanno approvato, a fine luglio scorso un documento di proposta per il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio sulle strategie di sviluppo delle attività agenziali a supporto del governo dell'ambiente e del territorio. Purtroppo, le proposte contenute in tale documento sono state in larga parte disattese dallo schema di decreto legislativo adottato dal Consiglio dei Ministri.

Gli aspetti salienti delle criticità rilevate possono essere riassunti nei seguenti punti:

- Ruoli e attività delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale

Da una lettura generale del decreto legislativo si rileva la non sistematicità nella definizione dei ruoli e delle diverse attività delle ARPA/APPA: in effetti, in alcuni settori i ruoli sono citati espressamente come obbligatori, in altri, come possibili forme di avvalimento da parte degli enti competenti, in altri ancora, non risultano citati per niente. Ne derivano livelli di coinvolgimento diversi delle Agenzie a seconda del comparto di riferimento. In particolare, non è risolto il tema dell'obbligo ovvero della discrezionalità dell'intervento delle ARPA in determinati procedimenti.

Se è vero che a livello Regionale, resterà ferma la potestà legislativa di puntualizzare con più precisione il ruolo delle Agenzie per ciascun settore di riferimento, tuttavia, una più precisa determinazione, già a livello nazionale delle attività di competenza di tali enti sarebbe stata certamente preferibile.

Particolare delicatezza riveste la mancata definizione dei ruoli di controllo delle ARPA in modo omogeneo per i vari settori tematici: il decreto è disomogeneo ed individua in certi casi un ruolo specifico (v. Bonifiche), in altri prevede il rinvio alla normativa regionale per l'individuazione delle autorità competenti al controllo (v. Tutela qualità aria), in altri ancora, prevede ampia libertà per gli enti competenti al controllo di avvalersi di "organismi pubblici con competenze tecniche in materia", mediante apposite convenzioni (v. quanto previsto per le Province nel settore dei rifiuti).

In definitiva, manca totalmente un criterio direttivo idoneo a individuare le linee generali dell'organizzazione delle competenze relative ai controlli ambientali. Al contrario tali criteri dovrebbero essere previsti nel decreto legislativo, anche in vista dell'attuazione di quanto previsto dalla Raccomandazione n. 2001/331/CE relativa ai criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri (per il cui recepimento il Governo ha già ricevuto apposita delega ai sensi dell'art. 23, L. 3 marzo 2003, n. 14 e una prima proposta è stata predisposta proprio dal Sistema agenziale APAT/ARPA/APPA su incarico del Ministero dell'ambiente e del territorio).

Il decreto legislativo, infatti, pur non essendo la sede di recepimento della Raccomandazione, non dovrebbe prescindere dall'introdurre principi coerenti e definizioni univoche in linea con la Raccomandazione. In particolare, si ritiene necessario un quadro normativo che agevoli e sviluppi una capacità di pianificazione il più possibile coordinata, basata su criteri trasparenti e oggettivi per una maggiore sinergia tra le varie autorità competenti (v. Ministero dell'Ambiente, Regioni, Province, ecc.) e le autorità ispettive (v. Agenzie per la protezione ambientale APAT/ARPA/APPA, CCTA, CFS e vari organismi a livello locale). La mancanza di tali aspetti nel decreto legislativo si aggrava anche considerando la prevista costituzione/riforma di specifici organismi di "vigilanza" (v. art. 159 e art. 207) quali l'"Autorità di vigilanza sulla gestione delle risorse idriche e dei rifiuti" che oltre ad avere compiti di verifica del rispetto dei

principi del decreto relativi a tali temi, specialmente sotto il profilo dell'efficienza, efficacia economica e trasparenza dei servizi, ha anche compiti di controllo ispettivo sul rispetto delle disposizioni del decreto con connessi poteri di irrogazione di sanzioni amministrative e di comunicazione alle autorità competenti. Tali disposizioni rischiano di complicare il quadro delle competenze e dei rapporti istituzionali, se non addirittura, di causare conflitti di attribuzione.

- Sistemi informativi e nuove tecnologie (e-government)

Si rileva l'assenza nel Testo unico di adeguate garanzie per la qualità dei dati ambientali prodotti dai vari soggetti e, altresì, principi e criteri uniformi finalizzati a promuovere la collaborazione tra enti ai fini dello scambio di informazioni e dati e la condivisione di patrimoni informativi.

Nel decreto, infatti, non appare considerata in modo omogeneo l'esigenza di garantire la creazione e la gestione di banche dati che raccolgano e rendano successivamente disponibili dati relativi al territorio, alla localizzazione degli impianti, allo stato delle risorse ambientali e naturali interessate. Sarebbe invece prezioso poter recepire tali dati presso sistemi informativi ambientali, di livello nazionale (tra cui anche il SINANET gestito a livello nazionale da APAT), sia regionale e locale (tra cui sicuramente i SIRA, gestiti dalle ARPA o in alcuni casi direttamente dalle Regioni), per meglio consentire sia la pianificazione dei controlli e la raccolta e sistematizzazione degli esiti dei controlli e dei monitoraggi, che, più ampiamente, ai fini di rendere disponibili dati e informazioni per tutti i processi decisionali e valutativi: dal rilascio delle autorizzazioni ai processi di valutazione di piani e programmi, sia infine, la eventuale stima del danno ambientale provocato. I dati così raccolti, dovrebbero altresì essere messi a disposizione oltre che del pubblico (v. recenti disposizioni del D.lgs. 195/2005 sull'informazione ambientale) anche dei soggetti proponenti di interventi e progetti o richiedenti atti autorizzativi, in modo da semplificare, ottimizzare, economizzare e non duplicare informazioni esistenti (v. per esempio quanto previsto dall'art. 18 del D.lgs. 59/2005)³.

- Principio "chi inquina paga"

Si rileva la non omogenea introduzione per i vari settori tematici del criterio dell'onerosità delle istruttorie e dei controlli secondo il principio del "chi inquina paga". Si ricorderà che il principio, di derivazione comunitaria, è stato introdotto con portata programmatica nelle più recenti leggi comunitarie (v. dalla L. 128/98, alla L. 62/2005) ed è diretto a reperire fonti di finanziamento per le attività pubbliche necessarie per la garanzia della protezione ambientale: le spese occorrenti per l'istruttoria delle domande di autorizzazione e per i successivi controlli svolti da parte di uffici pubblici, devono essere posti a carico dei gestori degli impianti, sulla base del costo effettivo delle prestazioni e secondo tariffe predeterminate e pubbliche.

Il principio è stato altresì recepito in diverse norme nazionali e regionali di settore. Oggi, è auspicabile che tale criterio venga affermato nell'ambito della revisione della normativa ambientale nazionale, con portata generale, anche nei settori attualmente non coperti.

Il decreto legislativo introduce invece soltanto in parte disposizioni attuative di tale principio (v. Tutela risorse idriche con riferimento al solo rilascio degli atti autorizzativi). Mentre si ricorda come nello sviluppo che la normativa ambientale ha avuto sino ad oggi, il principio, seppur non in tutti i settori, si è andato affermando progressivamente sia in fase autorizzativa, che di controllo (soprattutto per quei controlli periodici ed obbligatori a cui le attività devono essere

³ Tale articolo stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni devono rendere disponibili ai gestori degli impianti, ove non ritenuti riservati, i dati storici e conoscitivi del territorio e dell'ambiente in proprio possesso, utili ai fini della presentazione delle domande di autorizzazioni integrate ambientali.

sottoposte), nell'ottica della c.d. "internalizzazione" dei costi ambientali⁴. Si ritiene dunque indispensabile che il Testo unico contenga la più ampia applicazione del principio: ciò, indubbiamente, avrebbe un'importanza centrale per risolvere, almeno, in parte, il problema del finanziamento delle attività istruttorie e di controllo che le Agenzie svolgono in collaborazione con gli enti competenti, per il finanziamento delle quali, ancora oggi, a livello nazionale e regionale non sono state individuate soluzioni stabili e idonee a garantire un efficace espletamento delle attività stesse.

Sempre sotto il profilo dell'individuazione di possibili fonti di finanziamento per le attività che le Agenzie erogano a supporto e in cooperazione con il sistema degli enti preposti a compiti di controllo e rilevazione (v. Regione, Province, Comuni, AATO, ma altresì, Gestori del Servizio Idrico Integrato, Gestori del servizio di smaltimento dei rifiuti, ecc..) e consistenti in attività tecniche di controllo e monitoraggio (di per se' non soggette al principio dell'onerosità delle istruttorie e dei controlli a carico dei gestori), un ulteriore fonte di finanziamento utile a concorrere alla copertura dei costi di erogazione, potrebbe essere quella derivante dalla compartecipazione al gettito delle entrate derivanti dall'applicazione di Tasse con finalità ambientale o di Tariffe per servizi pubblici.⁵ Tale criterio sta alla base delle previsioni che già la legge n. 61/94 istitutiva del Sistema delle Agenzie per la protezione ambientale (all'art. 02, co. 4) aveva introdotto sulla compartecipazione alle entrate derivanti dall'applicazione delle tariffe del servizio idrico integrato e dello smaltimento rifiuti, come fonti di finanziamento per l'organizzazione delle attività di controllo ambientale di competenza delle Agenzie. In tal senso, oggi, avrebbe un'importanza centrale introdurre nell'ambito del Testo unico, adeguate disposizioni che consentano, in particolare, per la tariffa del servizio idrico (art. 154) e per la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (art. 238), la possibilità di includere, nella loro determinazione, anche i costi necessari a garantire un adeguato sistema di controlli, tra le componenti essenziali del servizio.

2. OSSERVAZIONI SULLA PARTE SECONDA: "PROCEDURE PER LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA), PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS) E PER LA PREVENZIONE E RIDUZIONE INTEGRATE DELL' INQUINAMENTO (IPPC)"

2.1 VAS

- la disciplina della valutazione ambientale strategica (VAS), si basa su un'impostazione che sostanzialmente equipara la VAS alla logica dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale di progetti (VIA). In realtà, l'obiettivo della direttiva 2001/42/CE, non è tanto quello di introdurre un ulteriore procedimento con cui si esprime un "giudizio di compatibilità ambientale" quanto quello di introdurre una procedura, aperta e partecipata, da utilizzarsi da parte di chi elabora il piano, nel momento in cui le scelte vengono poste in essere, attraverso la strutturazione dei contenuti di tali atti. La VAS non vuole essere, nello spirito del legislatore europeo, una mera procedura amministrativa che si aggiunge agli iter di formazione delle decisioni, ma un'occasione ed un metodo per migliorare le modalità con cui si perviene alle decisioni.

⁴ In tal senso, a livello di normativa nazionale, si vedano gli articoli 11 e 18 del D.lgs. 59/05 (IPPC); gli articoli art. 9, co. 4 del D.Lgs. 36/03 (Discariche di rifiuti); l'art. 18 D.Lgs. 133/2005 (Impianti di incenerimento e coincenerimento); l'art. 19 del D.lgs. 209/03 (Veicoli fuori uso); le disposizioni del D.lgs. 151/05 (Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche).

⁵ Un esempio virtuoso, in questo campo, è quello della compartecipazione riconosciuta alle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, sul gettito del Tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi istituito con la L. 549/1995 con finalità ecologiche.

- la consultazione dei vari soggetti istituzionali (le autorità interessate) e la partecipazione del pubblico dovrebbero accompagnare l'elaborazione stessa del piano e lo svolgimento della procedura: non devono essere relegate ad una fase conclusiva dell'iter decisionale (dopo che il piano è stato adottato), come è quella che, invece, si delinea nello schema di decreto. Inoltre, l'uso delle tecnologie telematiche e degli strumenti informatici, non può essere solo eventuale, ma dovrebbe essere promosso e incentivato.
- Rappresentando la VAS una metodologia nuova di valutazione su atti complessi che definiscono politiche, azioni e strategie dei vari livelli di governo è indispensabile mettere a punto strumenti e metodologie che consentano di dare concretezza alla procedura. E' indispensabile un'ampia specificazione di istruzioni e linee guida per la redazione del rapporto ambientale, nonché per lo svolgimento del successivo monitoraggio dei piani, ivi incluso il riferimento all'uso ed al reperimento di dati e indicatori.
- Per quanto riguarda il ruolo delle Agenzie, si rileva positivamente l'aver attribuito alle Agenzie ambientali, lo svolgimento del monitoraggio sugli effetti dei piani e programmi. Nessuna citazione delle Agenzie ambientali, è invece riportata nell'ambito dello svolgimento della procedura di VAS a supporto delle autorità competenti. Mentre a nostro parere, le Agenzie dovrebbero essere incluse, in modo esplicito, tra le "amministrazioni interessate" sia per il loro indispensabile apporto di dati conoscitivi e di indicatori che dovrebbero confluire nel rapporto ambientale, sia per il loro possibile interesse a intervenire nella valutazione degli effetti.

2.2 VIA

- Per quanto viene totalmente sottovalutato l'aspetto della collaborazione tra enti ai fini dello scambio di informazioni e dati e la condivisione di patrimoni informativi: è assente l'esigenza di garantire la creazione e la gestione di banche dati che raccolgano e rendano successivamente disponibili (a fini di confronto di controlli e monitoraggi ex-post ma anche per eventuali altri soggetti interessati da analoghi procedimenti nelle stesse aree) a corredo dello studio di impatto ambientale (per la valutazione di progetti soggetti a VIA o ad AIA): sarebbe prezioso poter recepire tali dati presso sistemi informativi ambientali, di livello nazionale (SINANET), regionale e locale (SIRA), per meglio consentire, in tempi successivi, la valutazione degli effetti, la eventuale stima del danno ambientale provocato e, comunque, fornire indicazioni e statistiche utili anche nella valutazione di nuovi progetti alle stesse autorità competenti. A tale scopo, potrebbe essere utile adottare specifiche modalità di produzione e fornitura dei dati, analogamente a come avviene, ad esempio, per le istanze autorizzative AIA. I dati così raccolti, dovrebbero altresì essere messi a disposizione dei proponenti di interventi successivi in modo da semplificare, ottimizzare, economizzare e non duplicare informazioni esistenti.
- Per quanto concerne il *campo di applicazione* nell'ambito degli allegati III e IV al decreto, mancano circa venti categorie progettuali contemplate nella dir. 85/337/CEE, per le quali, peraltro, erano già state aperte procedure di infrazione a livello comunitario, contro l'Italia. contrastano con la dir. 85/337/CEE, anche le esclusioni introdotte dal decreto.
- Relativamente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, per lo svolgimento delle procedure di VIA, l'art. 22 introduce un criterio diverso da quello degli elenchi di opere, di dubbia efficacia quanto a chiarezza nell'individuazione delle categorie di opere e, altresì, in contrasto con il principio della Legge delega (art. 1, co. 8 della L. 308/2004) del rispetto del riparto delle competenze amministrative già definite dalla L. 59/97 e dal D.Lgs. 112/98. (V. per es. opere

attribuite alla competenza statale in caso di impatto interregionale, anche per progetti minori). Ciò aprirà sicuramente conflitti di attribuzione e contenzioso.

- Circa la necessità di definizione delle diverse tipologie dei progetti (preliminare, definitivo ed esecutivo) e della loro utilizzazione nell'ambito delle procedure (v. preliminare per le procedure di verifica e preliminari e definitivo per le procedure di Via) è assolutamente insufficiente l'art. 2, co. 1, lett. e del decreto, in cui mancano totalmente le definizioni delle singole tipologie di progetti. Anche negli articoli sulle procedure non si definisce il livello progettuale necessario.
- Sotto il profilo della semplificazione, il decreto si preoccupa prevalentemente di tagliare i tempi delle procedure: il termine di 90 giorni per l'espletamento di un procedimento di VIA, introdotto nell'art. 28 (peraltro valevole anche per le competenze di livello regionale o locale, salvo casi di particolare rilevanza da stabilirsi da parte delle Regioni – v. art. 41) è eccessivamente riduttivo a discapito dell'efficacia dell'azione amministrativa e della unificazione procedimentale. Anche tale aspetto, infatti, andrebbe recuperato: il decreto non se ne preoccupa se non per il caso dell'AIA. In realtà quella dell'unificazione procedimentale è un'esigenza di semplificazione importante, per unire, appunto, alla VIA gli ulteriori procedimenti ambientali, per tutte le tipologie di impianti non soggetti alla normativa IPPC.

Il decreto non si preoccupa minimamente di citare l'istituto della conferenza di servizi, peraltro innovata, anche con riferimento ai procedimenti relativi ad opere che necessitano di VIA (v. L. 241/90 come modificata e integrata con la L.15/2005 e la L. 80/2005), né di coordinarne le relative disposizioni. Nessuna citazione è prevista infine per gli Sportelli unici per le attività produttive, la cui disciplina, disposta dal Dpr 447/98, in attuazione del D.lgs. 112/98, come è noto, prevede l'unificazione procedimentale di ogni atto che riguardi la realizzazione o la modifica di impianti e coinvolge altresì i procedimenti di VIA.

Infine, pare illegittimità la previsione dell'art. 28 co. 2, del potere sostitutivo del Consiglio Ministri, in caso di inutile decorso del termine dei 90 giorni per la conclusione della VIA, applicabile a tutte le procedure di VIA, anche di livello regionale e locale.

- Sotto il profilo del coinvolgimento delle Agenzie ambientali, il decreto non prevede, purtroppo, alcun ruolo esplicito, né nell'ambito dello svolgimento dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale (mentre ad oggi, la maggioranza delle Agenzie a partire dall'APAT, per le istruttorie di VIA statale, per arrivare alle ARPA/APPA a livello regionale e locale, stanno già attualmente svolgendo il supporto istruttorio) né, tantomeno, nell'ambito del controllo successivo sulla realizzazione delle opere e del monitoraggio post-operam degli effetti. Più in generale, per gli aspetti del controllo e del monitoraggio, se ne rileva la completa assenza di disposizioni (purtroppo, si rileva che prima dell'adozione del decreto da parte del Consiglio dei Ministri, l'art. 41, per le opere di competenza statale citava il ruolo di controllo del Sistema delle Agenzie. Attualmente la disposizione è stata cassata).

Una disciplina generale sulle responsabilità delle autorità pubbliche e, parallelamente, dei soggetti che realizzano le opere è invece indispensabile, con le connesse specificazioni anche in termini di onerosità a carico di questi ultimi, in applicazione del principio comunitario "chi inquina paga".

- A livello statale, la Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali di cui all'art. 3 del decreto, la cui attività istruttoria sarà rivolta sia alle procedure di VAS che di VIA (e altresì di riascizio delle AIA), prevede la partecipazione di esperti qualificati, professori universitari e dirigenti della pubblica amministrazione. Sarebbe, pertanto, importante la previsione esplicita di partecipazione del Sistema agenziale (APAT, ed eventualmente ARPA/

APPA secondo l'oggetto) alla Commissione. In tal senso il decreto non offre nessuna garanzia (l'istituzione della Commissione avverrà con Dpcm, su proposta del Ministro dell'ambiente).

3. OSSERVAZIONI SULLA PARTE TERZA: "NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE, DI TUTELA DELLE ACQUE DALL' INQUINAMENTO E DI GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE"

3.1 DIFESA DEL SUOLO

- Il decreto legislativo, al di là del fatto di aver unificato sotto un'unica parte (la III) gli aspetti connessi ai tre settori della difesa del suolo, della tutela delle acque dall'inquinamento e della gestione delle risorse idriche, ripropone, purtroppo, aggravandola, l'attuale separatezza delle tre tematiche. Soprattutto alla luce della Direttiva 2000/60 e dei più recenti orientamenti europei in materia (v. linee della nuova politica delle acque), il testo non fornisce risposte alla necessità di riforma del settore che necessita di una visione unitaria e assolutamente aggiornata anche sotto il profilo delle responsabilità e degli strumenti.
- nella materia della difesa del suolo si rileva un forte accentramento di competenze e funzioni già trasferite alle Regioni e alle Autorità di bacino dalla L.183/89 e, più in generale, derivanti dal decentramento amministrativo e dalle conseguenti leggi regionali che hanno definito l'assetto di competenze in capo agli enti locali. Il decreto introduce i Distretti idrografici e le relative "Autorità", e abbandona la logica del bacino idrografico quale unità di riferimento per la pianificazione e la programmazione degli interventi. Vengono soppresse le attuali Autorità di bacino di rilievo nazionale, interregionale e regionale e sostituite appunto con i nuovi organismi di totale emanazione ministeriale. In questo modo vengono riaccentrare funzioni di alta pianificazione da tempo attribuite alle Autorità di bacino a composizione mista statale e regionale (che nei principi della legge delega si intendeva valorizzare nel ruolo e nelle competenze (v. art. 1, comma 9, lettera c) legge 308/2004). E' grave che il ruolo delle regioni per l'approvazione dei piani di bacino sia limitato, da un lato, alla partecipazione ad una cd. conferenza di servizi e, dall'altro, ad un semplice parere sede di Conferenza Stato-regioni. Si genera confusione nelle competenze per la pianificazione, programmazione e gestione degli interventi nei settori della difesa del suolo, della tutela quali-quantitativa e della gestione delle risorse idriche unitamente a una chiara mancanza di coordinamento tra i piani di settore tra loro e tra questi e gli strumenti di pianificazione vigenti. Tale situazione rischia peraltro di mettere in crisi gli sforzi delle Regioni che hanno già adottato il Piano di tutela delle acque o che stanno per farlo.
- L'attività conoscitiva viene attribuita ad APAT (art. 55). Tale previsione, di per sé positiva visto che APAT dovrà gestire un unico sistema informativo (non è esplicitato, ma è auspicabile che ciò avvenga nell'ambito del SINANET) purtroppo non è adeguatamente raccordata con la fonte dei dati da un punto di vista territoriale. Manca una adeguata chiarificazione dell'assetto delle responsabilità dell'attività conoscitiva che può produrre i flussi dei dati: viene genericamente citato un obbligo per le Amministrazioni dello Stato, istituzioni ed enti pubblici che detengono dati nel settore della difesa del suolo, di inviarli alla Regione che a sua volta li dovrebbe inviare ad APAT. Non sembrano disposizioni sufficienti per garantire un'adeguata organizzazione né delle attività di controllo e monitoraggio da cui devono originare i dati, né della gestione della conoscenza. Sicuramente a livello territoriale, Regioni ed Enti locali sono coinvolti, tuttavia non è prevista nessuna logica di definizione congiunta di standard da parte di Stato e Regioni che invece è indispensabile visto che nelle realtà regionali, l'elaborazione, analisi, interpretazione e risposta ambientale rischierebbe di essere disomogenea da un punto di vista quali/quantitativo

(il ruolo nazionale di APAT non può che essere un ruolo di sintesi). E', inoltre, assolutamente assente la previsione di forme di supporto alle Regioni ed agli enti locali da parte delle relative ARPA (al contrario sono possibili convenzioni tra Comuni, Province e Comunità montane, direttamente con APAT).

E' previsto, infine, un ruolo in capo ad ANCI, evidentemente non congruo rispetto alla natura dell'organismo, di contribuire allo svolgimento dell'attività conoscitiva anche ai fini della diffusione dell'informazione ambientale ai sensi degli artt. 8 e 9 del D.lgs. 195/05 (Diffusione dell'informazione ambientale mediante costituzione di banche dati). Peraltro tale disposizione allarga tale ruolo a ogni campo della tutela ambientale (inquinamento atmosferico, da elettromog, da rumore, ecc.. ecc...) provocando confusione di responsabilità e rischi di sovrapposizione di competenze: l'esistenza di un Sistema informativo ambientale nazionale (SINANET) e di relativi poli regionali (SIRA) non viene assolutamente considerata.

3.2 TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO

- Sotto il profilo della tutela delle acque dagli inquinamenti, si rileva un utilizzo di definizioni e nomenclature superate con l'entrata in vigore del D.lgs. 152/99, che rischiano di ingenerare confusione sia negli operatori addetti al controllo che ovviamente negli operatori economici, con alta probabilità di contenzioso. In particolare:
 - la definizione di "scarico" difetta della specificazione circa la "condottabilità" presente nella disciplina previgente ("immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili") che permetteva di distinguere lo scarico dal rilascio di rifiuto liquido, altrimenti disciplinato. Tale omissione riaprirà gravi problemi interpretativi già risolti dalla giurisprudenza e recepiti, appunto nel D.lgs. 152/99;
 - viene reintrodotta il concetto di "scarico indiretto" nell'ambito dell'art .74, lett. JJ) e ciò unitamente a quanto rilevato sopra, porterà a notevoli problemi interpretativi rispetto al campo di applicazione della normativa sui rifiuti;
 - nel comma 4, dell'art 107 ricompaiono le vecchie terminologie di "insediamento civile" ed "insediamento produttivo". E' opportuno precisare che tali concetti erano presenti nella 319/76, ma successivamente erano scomparsi dalla 152/99. Visto che questi termini intendono qualificare dei contesti che devono essere identificati con precisione quando si deve valutare la provenienza delle acque di scarico, allora è indispensabile una loro definizione accurata che, nello schema di decreto risulta mancante.
- La tabella 1/A (sostanze pericolose) dell'Allegato alla parte III riporta limiti completamente diversi e abbondantemente meno restrittivi del DM 367/03 (ad esempio: Cromo totale 50ug/l contro 4ug/l. In questo modo verrebbero a vanificarsi gli impegni assunti con gli accordi di programma siglati, in ambito toscano, relativi ai settori tessile, conciario e cartario). E' evidente il rischio di peggioramento dei livelli di protezione dell'ambiente.
- Le competenze delle Agenzie Regionali per l'Ambiente non sono mai specificate né sotto il profilo del controllo, né sotto il profilo del supporto istruttorio per il rilascio delle autorizzazioni. Peraltro, si introduce, nelle definizioni (art. 74, lett. ff) un nuovo concetto "approccio combinato" per il controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali, da realizzarsi entro il 2012, quale insieme di controlli basati sulle migliori tecnologie e le migliori prassi, senza tuttavia assolutamente preoccuparsi (come del resto in tutte le altre parti del decreto) di delineare un adeguato insieme di principi e criteri direttivi per favorire la realizzazione di un moderno sistema di controlli ambientali, in cooperazione tra i vari enti competenti, in linea con la Raccomandazione Europea n. 2001/331/CE.

4. OSSERVAZIONI SULLA PARTE QUARTA: “NORME IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI E DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI”

4.1 RIFIUTI

- la problematica della definizione di “rifiuto” nei confronti dell’ordinamento comunitario rimane inalterata, non tutela i produttori e gestori e non garantisce certezza del diritto. Sicuramente, l’attuale definizione di rifiuto dovrebbe essere rivista, alla luce delle problematiche emerse in vari anni di esperienza applicativa della disciplina comunitaria, tuttavia, la sede opportuna sarebbe stata quella comunitaria e non quella dell’attuazione della legge delega. Non sembra poter fornire adeguate garanzie di risoluzione del problema e adeguata certezza nella definizione normativa, l’approccio del decreto legislativo basato su:

- un netto ampliamento delle esclusioni dal campo di applicazione ;
- la reintroduzione della categoria delle materie prime secondarie (art. 181) e della categoria dei sottoprodotti (art. 183) (peraltro non sembra sufficientemente chiara la distinzione tra sottoprodotto e materia prima secondaria);
- una sottrazione dal regime dei rifiuti, insieme alla categoria delle terre e rocce di scavo anche della categoria dei residui della lavorazione della pietra (in questo modo risultano esclusi tutti i rifiuti del lapideo);

Tutto ciò comporta difficoltà interpretative notevoli, sia per i soggetti pubblici, specialmente per quelli addetti al controllo, sia per gli operatori privati, con rischio di elevato di contenzioso.

- Si osserva che la definizione dell’istituto degli accordi di programma (art. 181) consente di derogare ulteriormente al sistema normativo previsto dallo stesso decreto, per quanto concerne il regime del recupero dei rifiuti, demandando la definizione della disciplina ad una sorta di contrattazione tra imprese ed amministrazione pubblica statale, tra l’altro, escludendo completamente il sistema delle autonomie locali. Tramite tali accordi l’attività di recupero dei rifiuti potrà essere dispensata dall’autorizzazione e le imprese potranno essere iscritte nell’apposita sezione dell’Albo senza la prestazione delle apposite garanzie finanziarie. Si può così determinare una situazione che indebolisce l’attuazione dell’attività di controllo efficace e di pianificazione da parte dei soggetti istituzionali territoriali.

Tale disposizione contrasta peraltro con le norme fondamentali dell’ordinamento (art. 11, 13 L 241/1990 e 34 D.Lgs 267/2000) che escludono la possibilità di accordi tra enti pubblici e privati con riferimento ad attività normativa e programmatoria..

- Si evidenzia che l’esenzione dall’obbligo di denuncia per i produttori di rifiuti speciali non pericolosi (art. 189) comporta una perdita di informazioni e di strumenti per la validazione dei dati, anche se costituisce una forma di semplificazione per gli operatori. In realtà, la dichiarazione MUD costituisce anche un potente strumento ai fini del controllo e della tracciabilità dei flussi e si ritiene che la semplificazione non debba essere operata a danno di tali finalità pubbliche. Sarebbe molto più utile, perseguire la semplificazione mediante una riforma del Catasto dei rifiuti, condivisa tra tutti gli operatori, nell’ottica del Dlgs 195/05 e dell’innovazione degli strumenti di e-government. (v. preoccupazioni sul punto espresse anche dall’ISTAT, nell’ambito del programma statistico nazionale di recente pubblicato).
- Per quanto riguarda i rifiuti urbani, si evidenzia che le previsioni del decreto (art. 184, co. 3, lett. h) farebbero sì che dopo la selezione tali rifiuti assumerebbero la classificazione di rifiuti speciali. Tale effetto avrebbe la conseguenza di aumentare le problematiche connesse alla pianificazione pubblica ed al controllo.

- Per quanto concerne la raccolta differenziata, (artt. 182 e 205) si osserva che potrebbero rientrarvi categorie di rifiuti oggi non comprese (per es. frazioni post selezione da rifiuti indifferenziati; frazione umida inviata anche a recupero energetico). Se è vero che sono elevati gli obiettivi di raccolta, deve considerarsi questa più ampia possibilità di farvi confluire materiali diversi, vanificando l'obiettivo di recupero di materia.
- Si rileva il problema della definizione di "scarico" (art. 181) che reintroduce di nuovo il dubbio della linea di confine tra rifiuti liquidi e scarichi idrici. Peraltro la definizione è la stessa utilizzata nella parte III delle acque. Sarebbe assolutamente deleterio tornare indietro rispetto alla situazioni oggi chiarita sulla definizione di rifiuto liquido (sulla base della condottabilità).
- Per quanto riguarda il ruolo delle Agenzie ambientali:
 - sul piano del supporto istruttorio è previsto un espresso coinvolgimento a favore della Regione (per il rilascio di atti autorizzativi e per le funzioni di pianificazione);
 - sul piano del controllo, invece, si rileva una totale assenza di previsioni. E' genericamente previsto che le Province, enti titolari della responsabilità amministrativa del controllo, possano avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici. Tale mancanza è aggravata dalla previsione (art. 195, co. 5 "Competenze dello Stato") aggiunta sul testo approvato in Consiglio dei ministri. Tale comma precisa che il controllo, la vigilanza e le indagini sono effettuate dal CCTA e dal Corpo delle Capitanerie di porto (insieme ad altri corpi). Non sono citate le Agenzie ambientali. Mentre è da tener presente che nell'ambito del controllo sui rifiuti, insieme alla parte amministrativa, riveste un ruolo molto importante la parte tecnica (si pensi alla classificazione di pericolosità dei rifiuti, all'ammissibilità dei rifiuti in discarica, alle caratteristiche dei rifiuti ammessi alle procedure semplificate etc..).

4.2 BONIFICHE

- la nuova disciplina delle bonifiche, potrebbe condurre a una perdita degli approcci fortemente preventivi che caratterizzano la normativa vigente (art. 17 Dlgs 22/97 e DM 471/99), soprattutto per le situazioni non pregresse. Tale possibilità sembra emergere:
 - dalla lettura dell'articolato (v. a. 240, c.1i e c.1r)(v. art. 242 laddove non distingue tra procedimenti ed obblighi per inquinamento pregresso o nuovo, rinviando, pertanto, ad una procedura generale che vale per tutte le tipologie). Rispetto all'attuale regime, è prevista la possibilità che si concluda il procedimento se le "misure di prevenzione" esauriscono l'intervento. Tale intervento, tuttavia, almeno nell'articolato, rinvia ai valori della Concentrazione soglia di rischio (CSR) e non, come era da attendersi nel caso di nuovo inquinamento alla Concentrazione soglia di contaminazione (CSC). Tener presente che la lettura degli allegati (allegato 3 – messa in sicurezza di urgenza ed allegato 4 "procedure semplificate") sembrerebbe essere un pò più vincolante ma certamente non come l'attuale normativa.
 - Dal fatto che non viene vincolato alla dimostrazione di non presenza di contaminazione la riconversione di pregresse aree potenzialmente a rischio non oggetto di censimento nei piani regionali o di pianificazione regionale (tale ipotesi è inserita nella normativa regionale toscana ed è di estremo ausilio, soprattutto in considerazione della difficoltà a risalire al responsabile della contaminazione.) Tale vincolo dovrebbe valere anche nel passaggio di proprietà (senza riconversioni edilizie) e, tenuto presente sia che la nuova normativa, prevede una messa in sicurezza "operativa" - ovvero meno impegnativa – fino a quando l'attività è in essere quindi può rimandare sine die la bonifica, è

necessario che nei passaggi di proprietà di uno insediamento con uguale o diversa lavorazione si conosca lo stato del sito affinché, in seguito, si possa sapere a chi ricondurre le spese di bonifica ed evitare, almeno teoricamente, che tutto ricada sul sistema pubblico.

- Dal fatto che non viene precisato se sono possibili interventi di ristrutturazione nel caso di accertata contaminazione di un sito (fermo restando tutti i limiti della nuova normativa: messa in sicurezza “operativa” analisi di rischio etc..) se un sito è contaminato (sia sopra la CSC sia pure sopra la CSR) e non è stato provveduto almeno a mettere in “sicurezza operativa” potrebbe essere un deterrente quello di non far ristrutturare (tale norma è valida nella regione toscana e la sta attuando il ministero in tutti i siti nazionali).
 - Dalla lettura dell’art. 257 (sanzioni): sono previste sanzioni solo se non sono attuate procedure per superamento CSR.
 - Dal fatto che l’iscrizione sul certificato di destinazione urbanistica scatta solo se C> CSR (v. art. 251, comma 2).
- La previsione generalizzata dell’analisi di rischio a tutti i siti (fatta eccezione per quelli semplificati – si vedano allegati – parte 4) costituisce un elemento di forte preoccupazione perché richiede conoscenze sia da parte privata che pubblica che oggi possono non essere ancora disponibili. L’esperienza della Toscana (avanzata nella previsione di un GdL ARPAT specialistico nella valutazione delle analisi di rischio) ha dimostrato la assoluta necessità di verifica e validazione dei modelli impiegati dai diversi soggetti. Inoltre le procedure si allungano. Sul piano ambientale e sanitario è da rilevare che l’analisi di rischio non tutela le risorse naturali poiché tiene conto degli aspetti sanitari e non di quelli ecologici (quindi è non corretto chiamarla “analisi di rischio sanitaria ambientale”). Infine, non è da ritenersi mai conclusa poiché, teoricamente⁶, se cambia la destinazione del sito (o quella circostante) occorre(rebbe) riaprire il procedimento (da chi?, con quali risorse?). In sintesi: in modo generalizzato, non si perseguono i principi dello sviluppo sostenibile. Diversamente, l’analisi di rischio, poteva trovare collocazione nel testo per quelle situazioni che motivi tecnici ed economici impedivano una bonifica fino sotto ai livelli di contaminazione ed in tali ipotesi potevano rientrare con maggior e probabilità anche gli insediamenti in esercizio⁷. Complessivamente, quindi, il giudizio sull’introduzione generalizzata dell’analisi di rischio è negativo. Una valutazione diversa in merito potrebbe comunque essere effettuata qualora le concentrazioni soglie di contaminazioni (CSC) fossero più basse di quelle individuate negli allegati attualmente vigenti (DM 471/99) (ora non sembra essere così poiché le CSC dell’allegato 5 riflettono le attuali tabelle senza neppure essere integrate con i limiti successivamente fissati dal Ministero ISS).
 - Teoricamente potrebbe anche emergere dall’analisi di rischio che la concentrazione soglia di rischio (CSR), per la particolarità del sito o dei suoi usi, sia inferiore alla concentrazione soglia di contaminazione (CSC). Questa ipotesi non sembra presa in considerazione nel TU.
 - La determinazione del valore di fondo come prevista nel TU non è cautelativa poiché fa riferimento ai valori esterni al sito senza precisare che gli stessi non devono essere interessati da attività antropiche (quindi se un sito contaminato confina con un altro sito contaminato - caso che si verifica in tutti i siti nazionali - teoricamente nessuno dei due siti viene bonificato).

⁶ in pratica, purtroppo, non sarà così

⁷ per i quali, in ogni caso, anche oggi viene tenuto conto delle difficoltà visto che generalmente per gli insediamenti in esercizio non viene richiesto di sospendere l’attività per bonifiche da effettuare.

- Negli allegati, il rischio accettabile per le sostanze con rischio cancerogeno è fissato pari $1*10^{-5}$. Detto valore non è cautelativo ed attualmente nei siti nazionali e nelle linee guida APAT/ARPA viene fatto riferimento a $1*10^{-6}$. Tali valori, insieme ad altre prescrizioni di dettaglio, necessarie per condividere l'analisi di rischio, sono attualmente oggetto di prescrizioni sui siti nazionali.
- La “messa in sicurezza operativa” (per insediamenti in esercizio) non garantisce che al termine dell'attività sia effettuata la bonifica con il rischio di far sostenere all'ente pubblico i costi.
- Si notano definizioni di "Sito potenzialmente contaminato", "Sito contaminato" e "Sito non contaminato" poco congrue rispetto alle spiegazioni ed alle definizioni di CSC e CSR. La ricaduta può essere grave nella gestione dell'anagrafe. Anche la definizione di "Misure di prevenzione" (sono quelle misure da attuarsi appena si verifica un incedente o si accertano innalzamenti repentini di limiti o comunque si accerta la possibilità di una minaccia reale) non sembra corretta, poiché le misure di prevenzione (che qui sono previste per non cadere in bonifica) sono da intendersi quelle che evitano l'incidente o l'evento. Più correttamente potrebbero essere chiamate “misure di contenimento”. Nell'allegato si parla di “messa in sicurezza di emergenza” senza fare riferimento alle misure di prevenzione. La messa in sicurezza di emergenza non si ritrova tra le definizioni.
- Le competenze amministrative ritornano alla regione (e potrebbe essere giusto vista la logica dell'analisi di rischio). Discutibile invece è l'attribuzione degli interventi sostitutivi in capo al Comune (i Comuni piccoli non sono assolutamente in grado di attivare tali interventi). Dubbi riguardano anche il previsto funzionamento delle conferenze di servizio (art. 242, comma 4) a maggioranza. Non c'è nessun riferimento alle norme di funzionamento generale delle conferenze di servizio (L. 241/90 e successive modifiche e integrazioni).
- Sotto il profilo del ruolo delle Agenzie ambientali viene ribadito il ruolo di controllo in modo più chiaro rispetto al DM 471/99, a supporto delle Province (titolari del controllo e della certificazione). Nell'allegato viene precisato che trattasi prevalentemente di controllo “qualitativo” (una specie di auditing anche sulle attività del laboratorio del privato). Premesso che è positivo che sia prevista anche detta possibilità, è necessario comunque che sia precisato che i controlli sono comunque a carico dei soggetti imprenditori (principio "chi inquina paga"). In merito all'auditing si ritiene tuttavia non sufficiente, anche se necessaria, la sola verifica di qualità. Dovendo redigere una relazione finale per la certificazione, più opportuna sarebbe stata la previsione di una verifica analitica su una percentuale di campioni da determinarsi in relazione all'auditing (comunque non preclusa dalla norma).
- Purtroppo, si continua a non regolamentare il suolo agricolo.

5. OSSERVAZIONI SULLA PARTE QUINTA : “NORME IN MATERIA DI TUTELA DELL'ARIA E DI RIDUZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA”

- Si rileva quale limite del decreto che la normativa sulla tutela della qualità dell'aria non è stata inserita nel testo. Il decreto prevede infatti soltanto la disciplina del controllo delle emissioni da impianti. In generale, è un testo poco organico che presenta un'accozzaglia di articoli, dove l'unica semplificazione risulta aver ridotto gli articoli (ma aver inserito molto commi). In realtà sono rimasti inalterati i problemi interpretativi già esistenti nelle norme previgenti e non si risponde all'esigenza di semplificazione degli obblighi per i gestori, da realizzarsi con il coordinamento con le altre norme ambientali (vedi anche tempistiche diverse per i vari atti).

- è di difficile lettura in quanto ripartito in 4 sezioni (industrie, impianti civili, distributori di carburanti, combustibili) che non hanno motivo di essere assemblate, essendo rivolte a soggetti diversi (tranne al limite la quarta che è trasversale) e rimanda per l'applicazione a 10 diversi allegati. In alcuni allegati inoltre, e non sempre nel testo del decreto, si recepiscono direttive comunitarie. I rimandi nel testo sono spesso contorti, in particolare la parte relativa agli impianti civili.
- L'occasione dell'attuazione della delega ambientale poteva rappresentare l'occasione per una revisione/aggiornamento di alcune normative particolarmente problematiche nel settore della tutela dall'inquinamento atmosferico. Ci si riferisce in particolare al DM 44/04, che presenta numerose problematiche interpretative ed applicative; esso è ridotto ad un articolo solo del testo, mentre sembra riprodotto abbastanza fedelmente dall'allegato III, non cogliendo l'opportunità di apportare le modifiche necessarie per una più chiara interpretazione della norma, e realizzando un'accentuata sintesi senza alleggerire la parte burocratica e aumentando i punti poco chiari
- Si impongono nuovi adempimenti formali, in particolare a carico dei proprietari di impianti termici civili senza coordinamento con le norme a cui già questi impianti sono sottoposti in termini di risparmio energetico e di sicurezza. Alcune parti sono confuse, in particolare per gli impianti civili, in cui il campo di applicazione non è congruo con il resto del titolo II.
- Si crea inoltre una nuova categoria di impianti, ovvero aggiunge agli esistenti nel 1988 la differenziazione tra i successivi fini al 2005 e quelli dopo il 2005. Per i limiti e le prescrizioni da applicare in entrambi i casi rinvia a decreti successivi;
- Non si recepisce la direttiva 2004/42/CE sulle modifiche per le emissioni di solventi, già scaduta da un anno;
- È prevista una scadenza per l'autorizzazione che ha una durata di 15 anni. La revisione dell'autorizzazione, che non era prevista nel DPR 203/88, può avere fondamento nell'avanzamento delle tecnologie e delle migliori tecniche. In questo caso 15 anni appaiono un tempo davvero lungo, soprattutto se si considera quanto espresso al punto seguente riguardo alle modifiche di impianto.
- manca qualsiasi riferimento agli oneri istruttori e di controllo. Questo trova giustificazione nel fatto che si recupera una fase "storica" della norma in materia di emissioni, ma è in contrasto con i principi comunitari. Almeno per la prima verifica dei nuovi impianti, dovrebbe essere prevista una tariffa.
- Il DPR 203/88 garantiva per le modifiche sostanziali di impianto un "trattamento" analogo ad una nuova autorizzazione. Nel testo unico, invece, la procedura è molto più agile e sembra prevedere il silenzio assenso, in caso che l'autorità competente non riesca ad autorizzare la nuova emissione entro 60 giorni (tempi stretti). Manca l'atteggiamento preventivo necessario in questi casi.
- Per le attività di verniciatura ed alcune attività agricole non è previsto il convogliamento a priori delle emissioni, ma deve essere effettuata una domanda di autorizzazione in base alla quale l'autorità competente valuta se prescrivere o meno il convogliamento. Anche in questo caso si rimanda all'Ente la dimostrazione della necessità di soluzioni tecniche adeguate,

deresponsabilizzando i gestori delle aziende ed aggravando le strutture tecniche a supporto degli Enti e preposte al controllo (Agenzie).

- Per i grandi impianti di combustione sono previste deroghe all'installazione dei Sistemi di Monitoraggio in continuo delle Emissioni (SME), anche per gli impianti con potenza termica nominale pari o superiore a 300 MW e per gli impianti nuovi con potenza termica nominale pari o superiore a 100 MW. Queste indicazioni sono in controtendenza con la normativa, che punta sempre di più all'autocontrollo delle aziende (controllo di gestione ambientale), con le convinzioni generali degli esperti del settore e con la crescente affidabilità raggiunta dai sistemi di monitoraggio e all'emanazione di nuove norme tecniche per la gestione dei dati.
- Gli Allegati da I a V (Art. 271) che contengono le linee guida tecniche al controllo delle emissioni, sono identici a quelli del DM Luglio 1990, mentre le tecnologie e le conoscenze sulla tossicità delle sostanze chimiche sono andate avanti in questi 15 anni. Le tecnologie di depurazione hanno avuto progressi considerevoli in termini di efficienza, per cui dovevano essere ridotte le quantità di inquinanti ammesse in emissione.
- Per quanto riguarda il ruolo delle Agenzie ambientali, non si fa mai riferimento chiaramente alla struttura tecnica competente ai controlli (Agenzie).
Sotto il profilo della partecipazione delle ARPA/APPA ai procedimenti di rilascio delle autorizzazioni, non è citato espressamente alcun ruolo delle Agenzie.
Sarebbe importante, invece precisare, nell'ambito delle previsioni sulla Conferenza dei Servizi per il rilascio della autorizzazione, la dovuta partecipazione delle Agenzie. Attualmente, almeno per la legislazione regionale toscana, ARPAT partecipa ai Comitati Regionali contro l'Inquinamento Atmosferico e ai Comitati Provinciali contro l'Inquinamento Atmosferico, quali organismi istruttori che saranno presumibilmente sostituiti dalle Conferenze dei Servizi.
- Si rileva infine, il rischio di diseconomie e duplicazioni dei flussi di informazione e delle basi di dati. Ad APAT vengono affidati ruoli di raccolta ed elaborazione dell'informazione a livello nazionale senza nessuna previsione di raccordo con le ARPA/APPA che dovrebbero continuare a raccogliere, nell'esercizio delle loro funzioni di controllo e monitoraggio i medesimi dati. Tali diseconomie peraltro rischiano di accentuarsi per la prevista istituzione di una "commissione per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione, tra le autorità competenti, dei dati e delle informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione del parte V del decreto e per l'applicazione delle migliori tecniche disponibili ". Tale commissione operante a livello nazionale non prevede la partecipazione di APAT né tantomeno delle ARPA/APPA sebbene siano stati loro affidati gli stessi compiti. In questo senso la menzione di APAT e del Sistema Agenziale risulta indispensabile anche per le attività inventariali, considerata l'esistenza e la vigenza di registri delle emissioni in coordinamento con la comunità europea e le attività ad esse inerenti già messe in campo.

6. OSSERVAZIONI SULLA PARTE SESTA : "NORME IN MATERIA DI TUTELA RISARCITORIA CONTRO I DANNI ALL' AMBIENTE"

- Lo schema di decreto legislativo prevede l'attuazione dei principi e delle previsioni della direttiva 2004/35/CE riproponendo nella prima parte le disposizioni della direttiva tal quali. In concreto non viene definito con chiarezza il campo di applicazione lasciandone l'individuazione problematica all'interpretazione complessiva del testo.
- In particolare, non viene riportato in nessun articolo del decreto il disposto dell'art.3 della

direttiva in cui si individuano, tra l'altro, anche una categoria di attività professionali che presentano un rischio per la salute o l'ambiente" (Allegato III) cui viene connessa, nel caso di verifica o di minaccia imminente di danno ambientale, una forma di "responsabilità oggettiva" (a prescindere dall'indagine sulla colpa o sul dolo). In tali situazioni, ai sensi della direttiva sorgono in testa agli imprenditori obblighi "di fare" (a partire da obblighi informativi, di adozione di misure di prevenzione e nel caso di danno vero e proprio, di adozione di misure finalizzate a limitare e circoscrivere il danno, nonché misure di riparazione). In sostanza nel decreto non si riporta la distinzione del campo di applicazione prevista dalla direttiva (danno causato dalle attività professionali ex allegato III e danno o minaccia causato da attività extra allegato III in caso di comportamento doloso e colposo dell'operatore).

- Sotto il profilo procedimentale e della competenza, il Ministero dell'Ambiente è individuata quale unica autorità competente in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni ambientali, con potere amministrativo e di esclusiva titolarità di azione dell'azione di risarcimento del danno esercita in sede penale. Alle regioni, gli enti locali e gli altri soggetti di diritto pubblico ritenuti idonei è attribuito un ruolo di collaborazione nello svolgimento dell'azione ministeriale tuttavia ciò non viene esplicitato quanto a forme e contenuti.

In realtà il decreto mette in evidenza un ruolo centrale del Ministero dell'ambiente, supportato dalle autorità prefettizie alle quali può essere delegato l'esercizio delle sue funzioni ministeriali. In alternativa è prevista la possibilità per il Ministero di avvalersi, anche mediante apposite convenzioni, della collaborazione delle Avvocature distrettuali dello Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza e di qualsiasi altro soggetto pubblico dotato di competenza adeguata.

- L'unica forma di partecipazione delle regioni, degli enti locali e altresì delle persone fisiche o giuridiche (tra cui anche le associazioni ambientaliste) è la possibilità di avanzare una "richiesta di intervento statale" al Ministero che è soltanto obbligato a valutarla e ad informare i soggetti.

Purtroppo, in conseguenza dell'abrogazione dell'art. dell'art.18 della L.349/86 viene meno non soltanto la competenza del giudice ordinario in materia di danno (quando la direttiva lasciava impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia), ma altresì la legittimazione ad agire delle Regioni, Province e Comuni. Scompare anche il potere di intervento in giudizio delle associazioni di protezione ambientale e viene abrogato implicitamente l'art.9 comma 3 del Testo unico degli Enti locali, che prevede l'azione surrogatoria delle associazioni e anche dei singoli cittadini in sostituzione degli enti locali inerti.

Tutto ciò segna un grave passo indietro sia sotto il profilo delle prerogative di Regione ed enti locali, che dei diritti dei cittadini singoli e associati.

- Circa le modalità di riparazione del danno ambientale, il decreto legislativo non sembra rispecchiare il quadro previsto dall'allegato II della direttiva e ripropone i termini del nostro ordinamento giuridico, (risarcimento in forma specifica e per equivalente patrimoniale). Mentre i concetti fondamentali dell'allegato II della direttiva sono, invece, quelli di riparazione primaria, complementare e compensativa. Il quadro specificato nell'allegato II è più articolato e dettagliato, per cui sembra indispensabile fare riferimento ad esso.
- Sotto il profilo del ruolo delle Agenzie, non vi è un'esplicita menzione di nessun tipo di supporto tecnico e strumentale che le Agenzie possono svolgere nelle attività di prevenzione e risarcimento del danno . Certamente, il Ministero potrebbe richiedere alle Agenzie (in quanto soggetto pubblico dotato di competenza adeguata) la loro collaborazione e consulenza tecnica

per l'accertamento delle cause del danno e per la sua quantificazione nella fase istruttoria per l'emanazione dell'ordinanza ministeriale. Tale possibilità tuttavia è solo teorica. Per di più è altresì previsto che il Ministero possa richiedere consulenze anche a liberi professionisti. La mancanza, che si ritiene particolarmente problematica, tuttavia, è sul fronte del controllo. Le ARPA si trovano già investite di compiti di controllo territoriale secondo la nuova logica comunitaria del controllo/conoscenza ovvero del controllo quale strumento attivo di prevenzione e conoscenza del territorio che ben potrebbe essere potenziato anche rispetto alla prevenzione del danno ambientale.

- Mancano totalmente disposizioni che promuovano lo sviluppo della conoscenza e della capacità valutativa dello stato effettivo dell'ambiente e delle risorse naturali attraverso un potenziamento dei sistemi informativi esistenti e in particolare del Sistema informativo nazionale ambientale (SINANET) e dei relativi poli regionali (SIRA), nonché l'individuazione e lo sviluppo di forme di integrazione e collegamento con altri sistemi informativi significativi per i dati relativi agli effetti delle attività umane (v. dati territoriali, sanitari, economici ecc...).
- A livello metodologico inoltre, potrebbe essere inoltre utile il rinvio a norme tecniche per una selezione di indicatori significativi e adeguati per la valutazione degli scenari di rischio di danno ambientale, anche attraverso la rete dei Punti focali regionali (PFR). E più in generale lo sviluppo di metodologie di valutazione più possibili omogenee a livello nazionale per la valutazione del rischio di danno e del danno ambientale prodotto nonché per la scelta e l'individuazione delle misure di intervento di prevenzione e di rimozione del danno.