

Roma, 14 dicembre '05 – CARTELLA STAMPA

Il **decreto legislativo** che prevede nuove “Norme in materia ambientale” contrariamente a quanto preannunciato nel titolo della legge di delegazione n. 308/2004, **non si limita a “coordinare, riordinare o integrare”** la normativa ambientale, **ma stravolge il sistema** attuale e mina le fondamenta su cui poggia l’impianto normativo vigente, senza peraltro fornire gli elementi per l’organizzazione di un diverso sistema, coerente con il quadro costituzionale e aderente ai principi comunitari. Le norme proposte “smantellano” le iniziative che negli ultimi anni sono state assunte dalle Regioni in attuazione delle leggi Bassanini e della riforma del titolo V della Costituzione. La bozza di decreto legislativo **presenta** inoltre evidenti **profili di incostituzionalità** perché va oltre i limiti imposti dal Parlamento al Governo con la legge di delegazione n. 308/2004 e perché stravolge l’assetto delle competenze legislative e amministrative definite dall’art. 117 e 118 Cost. comprimendo indebitamente il ruolo delle regioni e degli enti locali. Infine la proposta **contrastata** fortemente **con le direttive comunitarie** e gli orientamenti della Corte di Giustizia.

Lo schema di decreto approvato:

1. **rompe** di fatto **l’accordo firmato** il 4 ottobre 2001 **tra il Ministro Matteoli, le Regioni, l’ANCI e l’UPI** con il quale le parti avevano concordato di operare pariteticamente e di condividere anche nella fase preliminare l’elaborazione del decreto legislativo previsto dalla legge delega ambientale n. 308/2004.
2. **Rivela** una spiccata **tendenza neocentralista** che si traduce in un allontanamento delle scelte di politica ambientale, anche di carattere gestionale, dai territori interessati e in una **sovrapposizione di competenze** con conseguente appesantimento burocratico. Si spostano competenze dalla periferia al centro, si sovrappongono e **duplicano funzioni e atti di programmazione**, si separano settori che al contrario necessitano da tempo di integrazione, si **moltiplicano i processi decisionali** e di controllo, aumentando l’incertezza degli operatori pubblici e privati, annullando processi regionali e locali di grande valore e di riconosciuta efficacia.

Dietro l’obiettivo di semplificazione dell’intera normativa si nasconde un altissimo rischio di **allentamento delle maglie della tutela del bene ambiente**, costituzionalmente garantito.

I PROBLEMI SETTORE PER SETTORE

- Difesa del suolo, Tutela delle acque e gestione della risorsa idrica.

La difesa del suolo e la tutela delle acque impongono una visione unitaria, gestita dalle istituzioni più vicine al territorio secondo le esigenze di uno sviluppo effettivamente sostenibile.

Lo schema di decreto legislativo disciplina tale settore:

- a) senza superare la precedente distinzione tra i tre comparti (difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche) già fonte di contraddizioni e incoerenze;
- b) prevedendo una normativa **puntuale e di dettaglio di esclusiva emanazione statale** che, comprimendo la sfera legislativa regionale, non consente di perseguire la migliore tutela dell’interesse pubblico da parte di chi ha la diretta responsabilità del territorio di riferimento (Regioni ed Enti locali);
- c) determinando **una revisione** in senso centralistico **di un assetto di competenze amministrative già definito e collaudato da anni**, che vanificherà gli sforzi finora intrapresi dalle Regioni e dagli Enti locali per il miglioramento dei livelli di tutela della sicurezza ed incolumità pubblica dei cittadini, per una più corretta e razionale pianificazione degli usi del suolo e delle risorse idriche, nonché per la tutela della qualità del bene “acqua”;
- d) creando **una accentuata burocratizzazione** dei processi, che va dall’insistente supervisione del Ministero sugli atti normativi e di pianificazione e programmazione di Regioni e Autonomie locali alla pletora di interventi sostitutivi e commissariamenti da parte del Governo, anche in caso di provvedimenti di minuto dettaglio;
- e) perseguendo una **logica di controllo governativo** che la Riforma Bassanini aveva inteso superare, in base al principio di sussidiarietà e responsabilità.

La proposta del governo è **diametralmente opposta alle esigenze** di sussidiarietà, decentramento e federalismo, nonché **di governance** in senso lato, manifestate ed attuate dal sistema Regioni-Enti locali in questi anni e confermate dai principi della legge delega. Al contrario, le Autorità di bacino (Nazionali, interregionali e regionali) vengono abrogate e sostituite da un'autorità di distretto a totale emanazione ministeriale, che prescinde dalla più diretta conoscenza del territorio, propria di regioni ed enti locali.

La previsione di nuovi strumenti di pianificazione di derivazione comunitaria e del loro coordinamento con quelli già previsti dalle vigenti disposizioni è poi a dir poco fallimentare. A fronte dell'esigenza di assicurare tempestività e efficacia dei piani e dei programmi di difesa del suolo e di tutela ambientale, **il testo propone infatti ben 6 "Piani"**¹ di cui è impossibile comprendere i reciproci rapporti e la cui adozione è affidata a **procedure farraginose**.

Anche altri aspetti provocheranno una battuta d'arresto sul fronte del perseguimento della tutela delle acque e della razionale gestione delle risorse idriche, basti pensare alle Direttive Europee non recepite², o ad alcuni stravolgimenti amministrativi conseguenti³.

Sono preoccupanti le disposizioni che permettono **un'ulteriore sanatoria di comportamenti abusivi concernenti l'uso delle acque pubbliche**, con l'introduzione di una discutibile disparità di trattamento tra i cittadini

E' allarmante la prevista **"adesione facoltativa" alla gestione unica del servizio idrico integrato per i comuni montani con popolazione fino a 1.000** abitanti che sottrae moltissimi comuni agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità di servizi pubblici essenziali

L'incertezza e la confusione sui ruoli delle Amministrazioni preposte e le gravi lacune di merito che caratterizzano nel suo complesso l'intervento normativo statale avranno come effetto immediato la completa vanificazione degli sforzi compiuti in questi anni dalle istituzioni locali, profondendo ingenti risorse finanziarie, strumentali e umane, e più in generale il **definitivo fallimento della pianificazione di bacino**⁴.

La via anche procedurale intrapresa porterà al contrario a **conflitti di competenza** che saranno risolti solo in sede giurisdizionale e, quel che è peggio, riverbereranno le loro conseguenze negative direttamente sui cittadini.

- Rifiuti e bonifica dei siti inquinati

Il testo proposto non solo non risolve le criticità ancora esistenti in materia di gestione dei rifiuti ma **modifica l'intero sistema** proprio **in quelle parti che sono state applicate con buoni risultati**. In particolare si abbatte il sistema di pianificazione regionale e locale a favore di un sistema centralizzato di governo, si restringe l'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti escludendo dalla nozione di rifiuto anche ciò che viene sottoposto ad alcune operazioni di trattamento che possono causare ripercussioni ambientali. Le competenze regionali sono comprese al punto che i territori sono espropriati dalle decisioni relative alle realizzazione degli impianti di smaltimento più rilevanti.

In particolare le norme ambientali possono essere aggirate attraverso la stipula di accordi di programma tra il Ministero e singoli privati interessati, con il venir meno dei principi di certezza del diritto, eguaglianza, generalità ed astrattezza delle norme. Analogamente si

¹ Piano di bacino distrettuale; Piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico; Piano straordinario per la tutela dal rischio idrogeologico; Piano di gestione, definizione degli obiettivi a scala di bacino; Piano di Tutela delle acque; Programma di misure.

² Si può citare il recepimento della direttiva 2000/60.

³ Ad es. modificazione della nozione di scarico, cardine dell'intera disciplina sulla tutela qualitativa, con la quale si sconvolge senza ragione alcuna una ormai consolidata prassi amministrativa e si rimette in discussione il difficile rapporto con la normativa sui rifiuti

⁴ Le conseguenze negative sul fronte della difesa idraulica, della tempestività della gestione degli eventi calamitosi, della lotta agli inquinamenti, del perseguimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e della efficienza ed economicità dei servizi idrici saranno quindi inevitabili.

Un processo di così profonda rivisitazione della normativa in questione avrebbe invece imposto che, nello spirito di leale collaborazione, Stato, Regioni e Autonomie locali si confrontassero costruttivamente per garantire senza soluzioni di continuità una corretta gestione del territorio entro un quadro di riferimenti ambientali comuni e sulla base di una chiara distribuzione delle rispettive responsabilità di governo.

allontanano dal territorio le scelte relative alle condizioni dei contratti per l'espletamento dei servizi pubblici, senza tener conto delle specifiche esigenze delle comunità locali.

E' grave lo **spostamento a fine 2006**⁵ dell'**obiettivo del 35%** di **raccolta differenziata**, già **fissato al 2003** dal d.lgs. n. 22/1997,

E' negativa anche la **ridefinizione della raccolta differenziata** che **incrementa in maniera artificiosa le percentuali di raccolta differenziata** raggiunte, inserendo un tipo di rifiuto finora mai conteggiato: la cosiddetta frazione organica umida separata dopo la raccolta. Tale rifiuto non proviene da operazioni di raccolta bensì da impianti di trattamento del rifiuto urbano indifferenziato ed è normalmente destinato allo smaltimento in discarica. La previsione di questa definizione disincentiva la raccolta differenziata della frazione organica, l'unica per qualità in grado di garantire la produzione di fertilizzanti.

Nella materia delle bonifiche il nuovo testo sposta l'obiettivo dalla primaria tutela dell'ambiente alla tutela dell'attività produttiva. Inoltre vincoli procedurali limitano l'azione della pubblica amministrazione nei confronti di chi ha causato una situazione di inquinamento e viene **stravolto il sistema delle competenze autorizzative**, che passa dai Comuni alla Regione⁶. La riforma in materia di bonifica incentrata sull'introduzione della definizione di "messa in sicurezza operativa": tale modalità di intervento, benché essenzialmente prevista dalla legge delega, risulta eccedere rispetto alle previsioni della legge 308/2004 permettendo, per assurdo, **alle aziende di inquinare le aree di propria competenza**, fatta salva la necessità di monitorare che tale inquinamento non causi problemi sanitari ai lavoratori e non si propaghi all'esterno, rinviando indefinitamente la bonifica. Tale previsione viola altresì i criteri di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente previsti dalla legge delega.

E', infine, intaccato l'istituto delle garanzie finanziarie per l'esecuzione delle attività di bonifica con forti ricadute sulla spesa pubblica.

- Valutazione di impatto ambientale

A parte la incertezza relativa ai testi trasmessi dal Governo⁷, va sottolineata l'**erronea assimilazione delle discipline relative alla** Valutazione Ambientale Strategica (VAS) su piani e programmi **a quelle relative alla** Valutazione di Impatto Ambientale su progetti di opere ed interventi (**VIA**)⁸.

⁵ non solo ritarda ed allinea verso il basso le aspettative di migliorare la gestione dei rifiuti nel nostro Paese ma discredita e sostanzialmente offende le Amministrazioni e gli amministratori che si sono esposti a livello locale nel far valere gli obblighi di legge anche attraverso l'approvazione degli atti di pianificazione. Forti investimenti pubblici per raggiungere prestazioni ed obiettivi ambiziosi risultano vanificati dagli effetti della nuova norma.

⁶ La disciplina delle procedure amministrative risulta non coordinata e lascia ampi margini di incertezza sui ruoli dei soggetti coinvolti. Se da un lato la competenza procedimentale viene affidata alla Regione, dall'altra essa è vincolata nella sua azione ad una conferenza decisoria (si suppone ai sensi della l. 241/1990) i cui partecipanti non sono a priori definiti, ma possono variare a seconda dei casi.

⁷ Infatti il testo trasmesso alla Conferenza Unificata contiene almeno una differenza rispetto al testo trasmesso al Parlamento. Nel testo trasmesso alla Conferenza Unificata l'art. 31, comma 2, prevede, per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, il "silenzio – assenso" in caso di mancato esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri entro sessanta giorni rispetto a tutte le autorità competenti (Ministro dell'Ambiente; Regioni ovvero Enti individuati dalle Regioni). Nel testo trasmesso al Parlamento l'art. 31, comma 2, non contiene tale previsione di "silenzio – assenso" per la VIA. E' di estrema gravità che vi sia tale difformità nei testi formalmente trasmessi dal Governo per acquisire i pareri previsti dalla legge delega 308/2004. E' indispensabile che il Governo faccia chiarezza inviando nuovamente il medesimo testo del decreto al Parlamento ed alla Conferenza Unificata.

⁸ Infatti in entrambe le procedure è previsto la emanazione di un "Giudizio di compatibilità ambientale" quale presupposto fondamentale per le decisioni finali inerenti sia un piano o programma sia un progetto. Questa assimilazione tradisce lo spirito e la lettera delle rispettive Direttive europee (in particolare per la VAS - Direttiva 2001/42/CE). Soprattutto non considera le diversità di finalità e di funzione insite nelle diverse procedure come definite nelle direttive europee (che individuano differenti e ben distinti compiti ed attività assegnati alle autorità pubbliche per le diverse procedure).

Al riguardo basta ricordare che la proposta di Direttiva avanzata dalla Commissione (lasciava alla decisione dei singoli Stati membri se prevedere la VAS:

La vigente **Direttiva 2001/42/CE prevede (sottolineando ed insistendo con molte disposizioni sul tema) una fortissima integrazione tra tematiche (ed autorità) ambientali e tematiche (ed autorità) dei settori interessati.** La VAS infatti non riguarda un iter autorizzativo, ma concerne un processo decisionale della pubblica amministrazione che, partendo da un determinato quadro normativo, da un certo contesto socio- economico, territoriale ed ambientale e confrontandosi con la società, compie scelte ed assume decisioni. La Direttiva delinea un percorso in cui questa caratteristica del procedimento risulta evidente. Il Titolo II della parte seconda del Decreto individua, all'opposto, un iter in cui la valutazione e la pianificazione/programmazione non si intersecano realmente, ma rimangono come fasi consequenziali e sostanzialmente separate. Tale erronea assimilazione configura un **incompleto ed incongruo recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE**

La scelta di ridurre i termini per l'espletamento della procedura di Valutazione Impatto Ambientale a 90 giorni (art. 31, comma 1), mentre le leggi regionali vigenti prevedono normalmente un termine di 150 giorni e non consente il coordinamento con le ordinarie procedure autorizzative per la realizzazione dei progetti, (impedendo quindi un risparmio effettivo di tempo e risorse da parte del proponente e della pubblica amministrazione ed un notevole incremento di efficacia ed efficienza)

Per quanto riguarda la **pubblicità e la partecipazione**⁹, le norme configurano un **incompleto ed incongruo recepimento delle Direttive europee**

Ciò appare particolarmente grave poiché la partecipazione nei procedimenti ambientali non deve rappresentare un semplice adempimento quanto piuttosto una parte rilevante e costitutiva del processo decisionale, in considerazione del fatto che gli interessi messi in gioco sono degli interessi diffusi, non riferibili a soggetti determinati e quindi necessitanti di particolari garanzie.

- Tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera

L'articolato trasmesso è orientato unicamente alla definizione dei processi autorizzatori.

Nell'ambito di tali processi il drastico ridimensionamento del ruolo regionale comporta l'estromissione dei territori dalle scelte programmatiche e pianificatorie in materia di inquinamento atmosferico, laddove tale coinvolgimento è indispensabile vista la stretta attinenza delle misure da adottare in materia con le peculiarità produttive, logistiche e climatiche regionali.

Si pensi a tal proposito alle esigenze delle differenti aree metropolitane del Paese secondo la differente collocazione geografica e alle differenti cause dell'inquinamento atmosferico.

Si aggiunga, inoltre, che la riproposizione di provvedimenti legislativi riguardanti gli impianti industriali e termici ormai datati, non tenendo in nessun conto le migliori possibilità offerte dalla tecnica per la riduzione delle emissioni inquinanti e per la produzione di beni o servizi, potrebbe vanificare i risultati già ottenuti a livello regionale ed impedire un ulteriore miglioramento volto a raggiungere i valori di qualità dell'aria previsti dalla normativa europea e nazionale.

1) come procedura di ulteriore autorizzazione (dal punto di vista ambientale) del piano o programma; oppure

2) come processo di integrazione delle tematiche ambientali nella procedura di approvazione del piano o programma.

La Direttiva 2001/42/CE, approvata ed oggi vigente, ha compiuto la scelta di prevedere la "Valutazione Ambientale" dei piani e programmi come processo di integrazione delle tematiche ambientali nella procedura di approvazione del piano o programma, eliminando l'ipotesi di una ulteriore procedura di autorizzazione per i piani e programmi.

⁹ Va sottolineato che **le previsioni del decreto risultano riduttive rispetto alle previsioni** della direttiva 2001/42/CE (VAS) e della direttiva 2003/35 (partecipazione del pubblico per VIA VAS IPPC) nonché della convenzione di Aarhus, già ratificata dallo Stato Italiano e dalla Unione Europea.