

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, che all'articolo 1, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino nei principali settori che comprendono la materia ambientale. Il ricorso all'istituto della delega come strumento privilegiato per l'attuazione delle esigenze di razionalizzazione, semplificazione e riordino normativi che, divenute programma stabile del legislatore a partire dalla l. n. 59/1997, hanno di recente trovato nel ricorso all'adozione di «uno o più decreti legislativi» il modello (c.d. di «neo-codificazione») ritenuto più efficace alla razionalizzazione del sistema.

Nella predisposizione del provvedimento in esame sono state adottate le seguenti strategie:

- accorpamento delle disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina, in modo da ridurre le ripetizioni e da concentrare in testi unici le norme che concorrono a regolamentare fattispecie riconducibili a *genera* comuni;
- integrazione nei vari disposti normativi della pluralità di previsioni precedentemente disseminate in testi eterogenei, così riducendo la stratificazione normativa generatasi per effetto delle innumerevoli novelle che si sono nel tempo sovrapposte e predisponendo una serie di articolati aggiornati e coordinati;
- abrogazione espressa delle disposizioni non più in vigore. A questo riguardo, benché sia noto come la semplificazione normativa non dipenda unicamente dalla quantità delle disposizioni formalmente in vigore, il risultato dell'opera di riordino ha condotto all'abrogazione di cinque leggi, dieci disposizioni di legge, due decreti legislativi quattro d.P.R. tre d.P.C.M. ed otto decreti ministeriali, cui sono da aggiungere le disposizioni già abrogate e di cui viene confermata l'abrogazione da parte dei decreti delegati.

Il provvedimento, costituito da 318 articoli, è suddiviso in Parti.

La Parte prima individua rispettivamente l'ambito di applicazione del provvedimento, le finalità e i criteri per l'adozione dei provvedimenti successivi.

La Parte II concerne le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC).

La Parte III concerne la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche.

La Parte IV concerne la gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati.

La Parte V concerne la tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

La Parte VI concerne la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

La Parte seconda va sotto il titolo di "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)". In essa viene ordinata la disciplina di tutte le autorizzazioni ambientali, ad eccezione di quelle previste per le grandi opere, che restano regolate dalla normativa speciale recata dal decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (il cui capo II disciplina le procedure per la VIA delle grandi opere).

Con le disposizioni previste si dà attuazione a tre direttive comunitarie fondamentali in materia, la seconda delle quali più volte modificata ed integrata.

a) La prima direttiva, del Parlamento e del Consiglio, è del 27 giugno 2001, n. 42/CE; tende, in particolare nella sua traduzione in norma nazionale, a

1) garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente;

2) contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione, di adozione e di approvazione di determinati piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;

3) promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali;

4) assicurare che venga comunque effettuata la valutazione ambientale dei piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

b) le altre due direttive, la 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 sulla VIA di determinati progetti pubblici e privati, come modificata e integrata nel 1997 e nel 2003; e la 96/61/CE del 24 settembre 2003 recepita con il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 in materia di prevenzione e risoluzione integrate dell'inquinamento, si pongono i seguenti obiettivi:

1) garantire il pieno recepimento delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale;

2) semplificare, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, anche mediante l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le procedure di valutazione di impatto ambientale, che dovranno tenere conto del rapporto costi-benefici del progetto dal punto di vista ambientale, economico e sociale;

3) anticipare le procedure di valutazione di impatto ambientale alla prima configurazione definitiva – e pertanto sottoponibile ad un esame esauriente – del progetto di intervento da valutare;

4) introdurre un sistema di controlli idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione;

5) favorire la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale;

6) garantire il completamento delle procedure in tempi certi;

7) introdurre meccanismi di coordinamento tra la procedura di valutazione di impatto ambientale e quella di valutazione ambientale strategica;

8) adottare misure di coordinamento tra le procedure di valutazione di impatto ambientale e quelle di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, ovvero di autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti sottoposti ad entrambe le procedure, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Deve rilevarsi anche, da un punto di vista più generale, che, oltre all'autorizzazione ambientale integrata, la stessa valutazione ambientale strategica non è ancora disciplinata da normativa statale, pur nella sua evidente rilevanza per razionalizzare tutto il sistema delle valutazioni premesse alle autorizzazioni ambientali, ma soltanto da alcune leggi regionali.

Nel **Titolo I** spicca la disciplina generale delle valutazioni ambientali, affidate ad una Commissione tecnico-consultiva nominata con d.p.c.m. su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che viene subito articolata in tre settori operativi, correlati alle tre tipologie di autorizzazioni. Segue una serie di "definizioni" conformi a quelle introdotte dalle direttive comunitarie richiamate.

Il **Titolo II** è dedicato alla VAS, e ne disciplina subito l'ambito di applicazione concernente piani e programmi che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, prevedendo altresì l'integrazione della VAS in tutti i procedimenti di pianificazione.

Seguono la disciplina del rapporto ambientale e quella, assai dettagliata, delle consultazioni e della pubblicità degli atti, nella quale si evidenzia il ruolo strategico della "sintesi non tecnica", che è leggibile da chiunque.

L'emanazione del giudizio di compatibilità ambientale, con approvazione del piano o programma proposto, può essere accompagnata dalla prescrizione di specifiche modifiche o integrazioni della proposta di piano o programma. In caso di ritardo dell'autorità competente interviene il potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri che, previa diffida a provvedere entro il termine ultimo di venti giorni, decide nel merito entro sessanta giorni. Se neanche il Consiglio dei Ministri provvede nel termine il piano o programma potrà trovare attuazione senza previa valutazione strategica.

Il **Capo II** specifica le norme sulla VAS necessarie per le programmazioni e pianificazioni di opere statali, disciplinando nel dettaglio il provvedimento con particolare riguardo alla fase *istruttoria* ed agli effetti del giudizio di compatibilità ambientale.

Il **Capo III** individua il rapporto tra le norme del decreto e le competenze regionali sui piani e programmi in stretta osservanza del principio di sussidiarietà.

Il **Titolo III** è dedicato alla VIA; anche in questo caso il **Capo I** concerne le "disposizioni comuni", l'ambito d'applicazione, la finalità della VIA, le competenze ed il procedimento.

Un'esauriente disciplina riguarda il merito dello studio di impatto ambientale, seguita da quella dedicata alle misure di pubblicità e l'istruttoria tecnica.

Il giudizio di compatibilità ambientale replica la specifica procedura già dettata in materia di VAS, mentre apposite norme disegnano la relazione tra VAS e VIA e tra VIA e autorizzazione integrata ambientale, in quest'ultimo caso disponendosi che, ad istanza dell'interessato, la prima sia integrata nel procedimento per il rilascio della IPPC nel rispetto di condizioni normative precisate.

Il **Capo II** contiene le disposizioni per la VIA statale replicando lo schema relativo alla VAS con un grado di dettaglio maggiore sotto il profilo della partecipazione dei cittadini al procedimento, tanto per il giudizio finale quanto per l'istruttoria tecnica, per la fase preliminare di verifica preventiva e per le procedure relative a progetti con impatti ambientali transfrontalieri, quanto infine agli effetti del giudizio di compatibilità ambientale sui progetti indicati dal decreto e sui controlli successivi.

Il **Capo III** è dedicato alla VIA regionale o provinciale, anche in questo caso nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Nel **Titolo IV** sono comprese le norme di abrogazione di leggi o articoli sinora vigenti e le norme finali che provvedono alla costituzione ed attuazione della Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali; in essa intervengono rappresentanti regionali e delle province autonome.

Si prevede anche la disciplina della modificabilità delle norme contenute nel decreto sui procedimenti amministrativi mediante regolamenti di cui all'art. 17, comma secondo, della l. 23 agosto 1988, n. 400 e delle norme tecniche integrative mediante d.p.c.m. su proposta proveniente dai Ministri competenti per materia, concertanti con quello dell'Ambiente.

L'entrata in vigore della *parte seconda* del decreto è prevista decorsi centoventi giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La Parte terza detta norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche.

A tale riguardo va rilevato che l'idea di unificare le norme riguardanti la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, le norme concernenti la tutela delle acque dall'inquinamento e la disciplina inerente le modalità di gestione delle risorse idriche, ed all'interno di esse del servizio idrico integrato, corrisponde ad una volontà precisa, risultante da un'impostazione che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ha assunto e portato avanti fin dall'inizio del proprio mandato.

Un testo per il risanamento idrogeologico del suolo e del sottosuolo, per la messa in sicurezza delle zone a rischio, per la difesa dalle acque; ma anche per la difesa delle acque dall'inquinamento, per la tutela quantitativa della risorsa e per quella qualitativa, che della prima è spesso conseguenza naturale, identificando il risparmio ed il riutilizzo come azioni virtuose ma che in quanto tali non possono essere saltuarie, ed ancor più come misure specifiche volte al raggiungimento di obiettivi di qualità e di tutela dell'ecosistema; quindi, un testo anche sulla gestione della risorsa nel suo complesso, sulle modalità di organizzazione del servizio idrico integrato e sulla industrializzazione del sistema, per consentire all'Italia di essere all'altezza degli altri paesi, nell'ambito di un mercato europeo competitivo, dove tuttavia non si perde di vista il cittadino che deve poter beneficiare del miglior servizio a costi sostenibili, senza mai dover rinunciare ai suoi diritti di cliente.

Seppur prendendo atto della tripartizione storica, e per questo consolidata, delle diverse impostazioni e relativi obiettivi che hanno caratterizzato fino ad oggi la disciplina della risorsa "acqua" – difesa del suolo; tutela delle acque; gestione – il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha sempre assunto un approccio

“integrato”, prescindendo dalla ferma demarcazione fra leggi diverse e da diversi strumenti di pianificazione, riconducendo ogni intervento nell’alveo di un’azione unitaria, la quale, nel perseguimento delle finalità di salvaguardia e valorizzazione della risorsa, consentisse il dialogo fra le diverse pianificazioni, e, quindi, garantisca la più esauriente risposta ed il più efficace intervento per raggiungere l’obiettivo preposto.

L’integrazione, dunque, per il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio non è una novità. Semmai, ciò che è nuovo è rappresentato dalla codificazione di un metodo, dalla regolamentazione di un approccio.

Un metodo, dunque, ma ancor più contenuti, azioni, strumenti, procedure, misure individuate all’interno del testo, che non potevano che essere queste, in quanto sintesi della politica che ha caratterizzato in questi cinque anni di legislatura l’operato del Governo e del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio.

Le disposizioni sulle acque rappresentano l’occasione per adeguare la nostra cornice legislativa alla normativa comunitaria di riferimento nel senso più ampio del termine, a cominciare dal recepimento della Direttiva 2000/60 che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque e che, in linea con quanto disposto dal Trattato, presenta come principi fondanti il principio di precauzione, quello dell’azione preventiva ed il principio del “chi inquina paga”. Il recepimento formale della stessa Direttiva ha consentito altresì di superare la procedura di infrazione ex art 226T aperta nei confronti del nostro Paese, aggiornando il quadro esistente in materia di pianificazione di bacino. Con l’introduzione dell’unità logica di distretto idrografico si supera la frammentazione territoriale esistente, recependo appieno la logica di distretto voluta dalla Direttiva. Conformemente alla rinnovata delimitazione territoriale, si introduce una pianificazione a scala di distretto, facente capo alle Autorità di bacino distrettuali, le quali, assumendo il ruolo e le funzioni delle Autorità di bacino preesistenti, consentono una analoga razionalizzazione in termini operativo-pianificatori. Attraverso il piano di bacino distrettuale, del quale costituiscono parte integrante il vero e proprio piano di gestione, nonché il piano di tutela, si consente quella pianificazione integrata funzionale all’adeguamento alla normativa comunitaria, ma ancor prima all’ottimizzazione della programmazione degli usi legittimi ed al governo della risorsa nel suo complesso.

Strettamente correlato all’obiettivo di difesa dalle acque, quello di difesa delle acque, di tutela delle acque dall’inquinamento, di tutela non solo del singolo corpo idrico ma dell’intero ecosistema acquatico e terrestre. In quest’ottica, si dispone che gli obiettivi minimi di qualità ambientale e per specifica destinazione vengano individuati su tutti i corpi idrici, indicando la data del 2008 come termine entro il quale raggiungere l’obiettivo di qualità “sufficiente” ed il 2015 come termine entro il quale raggiungere quello “buono”. Ciò non può che avvenire prevedendo anche ulteriori strumenti per l’eliminazione ovvero la riduzione degli inquinanti negli scarichi ed in relazione ad ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose, in attuazione di quanto disposto dall’articolo 16 della Direttiva Quadro. Raccogliendo le indicazioni comunitarie a tale riguardo, si stabiliscono le modalità di identificazione delle aree sensibili e delle zone vulnerabili, evitando

tuttavia un approccio inopportuno rigidamente ed immutabile, consentendo, al contrario, che la suddetta delimitazione assuma il pragmatico e per ciò funzionale aspetto del “divenire” e venga periodicamente aggiornata con il concorso degli Enti territoriali. Quindi, viene regolata la disciplina generale degli scarichi, in funzione degli obiettivi di qualità ma comunque nel rispetto di individuati valori limite di emissione.

Ai fini della tutela quali quantitativa dei corpi idrici si dispone che nei piani di tutela si adottino tutte le misure necessarie ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico conformemente al relativo decreto del Ministro e che per tutte le derivazioni di acqua si prevedano adeguati rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale.

Si dispone, inoltre, che le strategie di tutela e risanamento vengano analizzate anche da un punto di vista economico e che esse tengano conto della rinnovata politica di tutela e valorizzazione ambientale, la quale non può prescindere da politiche tariffarie idonee al recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e i costi relativi alla risorsa, sulla base del principio del “chi inquina paga”.

La volontà di adeguamento al diritto comunitario nel senso degli obiettivi che esso persegue e di trasposizione di alcuni strumenti di pianificazione reputati importanti ai fini di ciò che si propongono, non ha impedito di valorizzare ciò che era già presente all'interno della nostra legislazione e ciò che negli ultimi tre anni è contenuto nei numerosi Decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, rappresentando quanto previsto ad esempio in materia di piano di bacino, usi legittimi delle acque, obiettivi di qualità, bilancio idrico, riutilizzo, spesso un'anticipazione di alcuni contenuti presenti all'interno della Direttiva Quadro.

A fianco del recepimento formale della Direttiva, sono stati codificati, alcuni principi generali derivanti dai Trattati, che rappresentano il minimale quadro di riferimento in materia di gestione, quindi di concessione di pubblico servizio alla quale il servizio idrico integrato appartiene, tenendo conto, laddove consonanti rispetto alla nostra impostazione concettuale, delle linee guida contenute all'interno del Libro Verde, relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni; facendo propri anche gli orientamenti prevalenti, nonché le formali comunicazioni della Commissione in materia di quantificazione dei costi ambientali e della risorsa proprio in attuazione dei principi fondanti della Direttiva sopra richiamata.

Lo sguardo rivolto al futuro ed alle prossime scadenze comunitarie in termini di obiettivi di qualità di tutti i corpi idrici, non poteva esentarci dallo svolgere una seria riflessione circa gli obiettivi individuati in precedenti Direttive –es. Dir.91/271/CE- già da tempo recepite all'interno del nostro ordinamento ma rimaste in vaste aree del Paese inattuata, e, sulla base di ciò, identificare e codificare idonei strumenti e misure volte a consentire il seppur tardivo raggiungimento di livelli di servizio nel segmento fognario e depurativo che possano considerarsi rispettosi delle previsioni normative ma, prima ancora, dell'ambiente nel suo complesso.

Ogni strumento di pianificazione, seppur astrattamente esauriente ed efficace per l'obiettivo che si propone, così come del resto ogni misura e strumento che sia

individuato al fine di risolvere problematiche specifiche o criticità in senso più ampio, afferenti alla qualità e quantità della risorsa, alla depurazione, alla fornitura e quindi alla gestione, resta vano se non vengono concretamente poste in essere. L'eccesso di pianificazione senza correlata realizzazione, quindi gestione, può essere dannosa quanto una gestione che non tenga conto della programmazione esistente e non si inserisca all'interno di una strategia di lungo periodo. L'esperienza di questi anni di governo ha fatto chiaramente emergere con chiarezza ciò che non va, ciò che manca, ciò che necessita di una maggior flessibilità e ciò che invece richiede una regolazione ferma ed un altrettanto fermo controllo di gestione; ma ha anche evidenziato che vi è una casistica di atteggiamenti volti ad ostacolare il rinnovamento dell'attuale modello di gestione preferendo sacrificare le opportunità che il settore può riservare, in termini di sviluppo economico, opportunità imprenditoriali, livelli occupazionali, efficienza gestionale con conseguenti ripercussioni positive in termini sociali ed ambientali. Pretestuose polemiche sulla pubblicità e meno della risorsa – che mai è stata messa in discussione – , vacui dibattiti sulla privatizzazione del sistema e sulla negazione dei diritti degli utenti, sono serviti ad offuscare il vero problema che è come far nascere una grande industria italiana dell'acqua, accettando e vincendo la sfida competitiva che l'Europa ci impone, valorizzando le realtà imprenditoriali derivanti dalla trasformazione delle aziende speciali e delle ancor più datate municipalizzate senza incorrere in quel “municipalismo” gestionale che non può trovare spazio in un contesto, quale quello tracciato dal quadro comunitario, che impone gestioni industriali per servizi universali. La scelta di modelli gestionali europei, scevri da logiche di “condominio” che livellano verso il basso il sistema nel suo complesso e chiudono le porte alla sinergia con il privato, con, dall'altro lato, una forte regolazione pubblica che dia certezza alle imprese e garantisca il raggiungimento dei diritti del cittadino in termini quali-quantitativi del servizio, rappresenta il punto di equilibrio per coniugare sviluppo e diritti del singolo all'interno del contesto ambientale di riferimento.

Le disposizioni in materia di acque corrispondono in definitiva ad un unico intento: fornire un quadro normativo di riferimento che, facendo tesoro dell'esperienza di questi cinque anni, rappresenti la miglior sintesi fra un'impostazione culturale antropocentrica che rifiuta politiche di tutela per la tutela in sé, ponendosi e risolvendo il problema della concreta attuabilità delle stesse e della loro compatibilità con i diritti degli individui e lo sviluppo del territorio che con essi e ad essi deve rivolgersi.

Con la **Parte quarta** viene disciplinata la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati.

Al pari delle altre parti del provvedimento ed in ossequio ai principi generali anche tale parte accorpa le disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina e raccoglie con visione unitaria la pluralità di disposizioni emanate successivamente all'emanazione del Dlgs 22/97 e disseminate in normative di vario genere, nel tempo; in tale contesto la parte in esame fa riferimento anche a tutte le normative, sempre

successive all'emanazione del Dlgs 22/97, che costituiscono attuazione di specifiche direttive comunitarie.

Tutto ciò al fine di consentire una conoscenza completa ed esaustiva agli operatori ed alle Autorità deputate al controllo delle varie e spesso contraddittorie norme esistenti.

Ovviamente si è tenuto conto delle difficoltà operative incontrate dai soggetti citati in questi anni di applicazione del Dlgs 22/97 inserendo chiarimenti e precisazioni volte a fornire ai medesimi certezze comportamentali, al fine di limitare il ricorso, a causa di incertezze interpretative riferibili a norme non del tutto chiare, a singoli giudizi in sede di contenzioso, con il rischio di creare a parità di fattispecie diverse soluzioni ed indirettamente distorsioni di concorrenza.

Come meglio si vedrà nell'esame dettagliato articolo per articolo, si è cercato anche di adottare soluzioni in linea con le indicazioni in primis delle varie sentenze della Corte di Giustizia Europea ed anche degli elementi contenuti nelle varie procedure di infrazione esistenti a carico dell'Italia da parte della Commissione europea. Laddove peraltro la Commissione europea non ha voluto o potuto fornire indicazioni unitarie e vincolanti per tutti gli Stati membri – con la creazione di diverse norme nazionali interpretative - si sono trovate soluzioni basate sui contenuti delle varie sentenze emanate nel tempo dalla Corte di Giustizia europea alla quale ci si è letteralmente ricondotti, in relazione alle diverse fattispecie ad essa prospettate, pur nella considerazione che tali sentenze possono fornire criteri indicativi, mutuati dalle singole fattispecie prospettate e per di più a posteriori, e mai criteri generali esaustivi e completi. L'esigenza di fornire certezze comportamentali anche alla luce della necessità del rispetto del principio "nullum crimen sine lege" è d'altro canto una esigenza sentita da anni che ha creato diverse iniziative parlamentari. Valga per tutti il cahier di doléance contenuto nella relazione introduttiva dell'A.S. 4064 presentata nella scorsa legislatura ed al cui contenuto, del tutto condivisibile, si rinvia.

Si è fatto altresì tesoro della sempre crescente richiesta di semplificazione amministrativa volta ad evitare duplicazioni superflue mantenendo peraltro tutte necessarie precauzioni volte alla tutela prioritaria dell'ambiente

Nell'ottica di sviluppare una cultura volta a considerare la tutela dell'ambiente una opportunità e non una imposizione si sono inoltre previste una serie di agevolazioni burocratiche per le imprese virtuose dotate di sistemi di certificazione ambientali.

Va da ultimo segnalato che particolare cura è stata riservata alla disciplina transitoria volta a regolamentare il passaggio dalla preesistente normativa alla nuova al fine di evitare soluzioni di continuità pericolose per le stesse attività operative oltre che per quelle di controllo da parte delle competenti P.A.

Si ritiene opportuno ricordare a titolo esemplificativo e non esaustivo le principali novità introdotte:

- 1) Integrazione della disciplina contenuta nell'articolato, mediante espliciti rinvii, con gli altri decreti delegati nonché con gli ulteriori provvedimenti di recepimento delle direttive comunitarie in materia.

2) Individuazione ed abrogazione delle disposizioni incompatibili con l'emanando decreto e definizione di una disciplina transitoria che fa salve le fonti secondarie vigenti fino all'adozione dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dal decreto.

3) Revisione della disciplina delle bonifiche mediante conferma sostanziale dei parametri attualmente in vigore e superamento del sistema tabellare a favore del metodo di analisi del rischio.

4) Ridefinizione delle priorità nella gestione dei rifiuti in conformità a quelle stabilite dalla normativa comunitaria, senza porre gradi di gerarchia fra il recupero di materia prima secondaria ed il recupero energetico.

5) Introduzione, ai fini di assicurare il controllo sui rifiuti dal momento della loro produzione sino alla relativa trasformazione in materia prima secondaria, della possibilità di stipulare accordi di programma con l'obiettivo di consentire la piena tracciabilità del materiale sino all'impianto di effettivo impiego.

6) Miglioramento della definizione di deposito temporaneo, chiarendo definitivamente l'alternatività della disciplina a livello temporale e quantitativo, già prevista dalla normativa vigente.

7) Introduzione di una disciplina specifica sulle terre e rocce da scavo e sui materiali edilizi inerti non inquinanti, volta a confermare la loro sottrazione all'applicazione della normativa sui rifiuti laddove, conformemente alle indicazioni formulate dalla Commissione Europea, tali materiali siano utilizzati secondo le modalità previste da un progetto approvato e, se del caso, sottoposto a VIA.

8) Revisione della disciplina in materia di catasto dei rifiuti e di trasporto, fra l'altro prevedendo la soppressione dell'obbligo di denuncia al catasto per i produttori di rifiuti non pericolosi industriali, commerciali e artigianali.

9) Ridefinizione dell'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti per Ambiti territoriali ottimali individuati dalle Regioni sulla base di appositi criteri,

10) Previsione della gestione associata delle funzioni degli enti locali ricadenti nel medesimo Ambito territoriale ottimale mediante istituzione di appositi enti dotati di personalità giuridica.

11) Definizione delle modalità di affidamento del servizio in linea con quanto previsto dall'art. 113 del D.Lg. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico sugli Enti locali) in relazione all'espletamento di gare disciplinate dai principi e dalle disposizioni comunitarie.

12) Previsione di una Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (già puntualmente disciplinata nel decreto delegato in materia di difesa del suolo, tutela e gestione delle risorse idriche), con il compito di assicurare l'osservanza dei principi e delle disposizioni in materia di risorse idriche e rifiuti. L'Autorità è articolata in due sezioni, l'una preposta alla vigilanza sul settore idrico, l'altra alla vigilanza su quello dei rifiuti; essa assorbe anche le funzioni del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti che divengono sostanzialmente le due sezioni operative dell'Autorità.

13) Razionalizzazione della disciplina in materia di autorizzazioni mediante: l'accorpamento in un'unica autorizzazione integrata dei vari titoli abilitativi attualmente previsti per la realizzazione e la gestione degli impianti; l'introduzione di un sistema semplificato per il rinnovo delle autorizzazioni alle imprese aderenti al sistema Ecolabel; il raccordo con la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al D.Lg. n. 59/2005.

14) Adeguamento della disciplina sulla gestione degli imballaggi alle direttive comunitarie, in particolare mediante il recepimento dei nuovi obiettivi indicati nella direttiva 2004/12 di aggiornamento della direttiva 94/62 di parametri per la definizione di imballaggio.

Per il sistema complessivo degli imballaggi è stata riaffermata la necessità di garantire la concorrenzialità ed economicità nella gestione del sistema, prevedendo, fra l'altro, la possibilità, su iniziativa degli operatori economici responsabili del raggiungimento degli obiettivi, di più consorzi di filiera.

Analoga impostazione viene riproposta per tutti i Consorzi già previsti dalla normativa vigente.

15) Complessiva rivisitazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani mediante una più razionale definizione dell'istituto.

16) Aggiornamento e rivisitazione dell'apparato sanzionatorio.

La **Parte quinta** reca le norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera.

La materia della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico è attualmente soggetta ad una serie di norme di diverso grado e di natura eterogenea che si sono sovrapposte nel corso degli anni senza un adeguato coordinamento. Ciò ha determinato la progressiva emersione di diversi orientamenti interpretativi, talora contrastanti, in merito ad aspetti fondamentali della materia, come la nozione di impianto, il regime delle attività agricole, l'applicazione dei valori limite in funzione dei punti di emissione, il regime delle emissioni diffuse ecc.

In questo quadro il provvedimento si propone l'obiettivo di raccogliere e coordinare tutte le norme in oggetto con l'intento di razionalizzare i diversi orientamenti interpretativi stabilendo con precisione il campo di applicazione, le nozioni e gli adempimenti da porre in essere. Con particolare riferimento agli impianti termici civili l'attuale ordinamento si fonda inoltre su disposizioni particolarmente datate (risalenti agli anni '60) le quali non risultano adeguate alle attuali esigenze del settore né coordinate con le diverse norme intervenute in materia di risparmio energetico, prevenzione antincendio e sicurezza.

Il provvedimento, nel razionalizzare l'attuale corpo normativo, ha pertanto individuato e confermato gli orientamenti interpretativi più fondati e adeguati all'attuale contesto tecnico-economico, in modo da offrire alle Amministrazioni e agli operatori di settore un quadro di attribuzioni e di adempimenti estremamente preciso e rispondente alle esigenze di certezza del diritto che la legge delega persegue.

La parte quinta è suddivisa in tre titoli.

Il titolo I disciplina gli impianti e alle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce valori di emissione, prescrizioni, metodi di campionamento e di analisi delle emissioni e criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite. Sono inclusi in questo titolo gli impianti termici civili aventi potenza termica nominale uguale o superiore a determinate soglie.

Il titolo II disciplina gli impianti termici civili aventi potenza termica nominale inferiore a soglie prefissate.

Il titolo III disciplina le caratteristiche merceologiche dei combustibili che possono essere utilizzati negli impianti disciplinati dai titoli I e II. Stabilisce inoltre le condizioni di utilizzo dei combustibili, comprese le prescrizioni finalizzate ad ottimizzare il rendimento di combustione, e i metodi di misura delle caratteristiche merceologiche.

Con le norme in esame è stato definito in modo più preciso il campo di applicazione delle norme vigenti, con particolare riguardo alla definizione di impianto (articolo 268, comma 1, lettera h) e alle attività suscettibili di produrre emissioni in atmosfera, comprese le attività agricole e zootecniche. In particolare sono stati stabiliti i criteri per:

- la convogliabilità delle emissioni diffuse;
- il convogliamento delle emissioni provenienti da uno o più impianti;
- l'applicazione dei valori limite in funzione dei punti di emissione.

Al fine di garantire un aggiornamento periodico e uniforme sul territorio nazionale, degli impianti e delle attività alle migliori tecniche disponibili e di attribuire alle autorizzazioni un carattere di maggiore stabilità nel tempo è stata abrogata la disposizione che consentiva all'Amministrazione di richiedere in qualsiasi momento un rinnovo o un aggiornamento delle autorizzazioni in atto, introducendo, per ciascun provvedimento autorizzativo una durata fissa di 15 anni. Lo scambio di informazioni sull'applicabilità delle migliori tecniche è stato previsto anche attraverso l'istituzione di una apposita commissione cui partecipano i Ministeri interessati, le regioni, l'UPI e l'ANCI.

E' stata recepita la direttiva 2001/80/CE relativa ai grandi impianti di combustione (articoli 273 e 274).

Sono state aggiunte nuove attività a quelle già appartenenti alle attività ad inquinamento atmosferico poco significativo le quali si considerano inadeguate a causare rilevanti emissioni in atmosfera e pertanto sono esentate dalla maggior parte degli obblighi previsti dal decreto.

E' stato chiaramente stabilito che per impianto termico civile si intende esclusivamente l'impianto la cui produzione di calore è destinata al riscaldamento degli ambienti o dell'acqua per usi igienici o sanitari, ciò al fine di superare l'attuale incertezza dell'ordinamento che definisce alcuni impianti alternativamente come civili o come industriali (ristorazione, forni per il pane ecc.).

Sono state poi fissate soglie di potenza, stabilite in funzione della tipologia di combustibile utilizzato, al di sopra delle quali gli impianti termici civili ricadono nella disciplina del titolo I. Al di sopra di tali soglie, qualificate dal titolo I come soglie oltre le quali le emissioni sono considerate rilevanti, non vi è infatti ragione di sottoporre gli impianti ad un regime differenziato (sotto il profilo della procedura autorizzativa e dei combustibili utilizzabili) a causa della diversa funzione a cui gli stessi sono destinati.

Al fine di semplificare i procedimenti amministrativi a carico dei privati cittadini e delle aziende e di alleggerire il carico amministrativo degli Enti locali per gli impianti termici civili inferiori alle suddette soglie l'obbligo di autorizzazione previsto dalle norme vigenti per l'installazione di nuovi impianti e la modifica di impianti esistenti è stato sostituito dall'obbligo di comunicazione.

E' stato inoltre stabilito con chiarezza il quadro degli adempimenti ricadenti sul responsabile dell'esercizio e della manutenzione degli impianti, sull'installatore e sugli altri soggetti destinatari della norma, nonché il quadro delle competenze delle Amministrazioni.

Le disposizioni di natura strettamente tecnica sono state inserite nei dieci allegati i quali potranno essere in qualsiasi momento modificati mediante appositi regolamenti o decreti ministeriali. Ciò consentirà in futuro di adeguare in modo rapido e flessibile al progresso tecnico e alle nuove acquisizioni tale normativa di dettaglio, ferme restando le norme di principio contenute negli articoli del provvedimento.

La **Parte sesta** reca le norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente

Rispetto alle altre parti del decreto legislativo, la parte VI costituisce testo normativo interamente nuovo, dedicato alla responsabilità ambientale in materia di precauzione, prevenzione e risarcimento in forma specifica (ripristino) o per equivalente patrimoniale,

Va premesso che con le norme in questione si recepisce, in sostanza interamente, l'ancor recente Direttiva 2004/35/Ce (in G.U. U.E. 30 aprile 2004, n. L 143) intitolata "Responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale", elaborata dal Parlamento europeo e dal Consiglio e recante la data del 21 aprile 2004. Non si tratta soltanto dell'adempimento ad un obbligo comunitario perché la direttiva 35, articolata in trentuno "considerando", tutti di spiccato interesse generale, contiene una descrizione della situazione ambientale nel continente europeo che prende le mosse dalla rilevazione di "rischi significativi per la salute" direttamente derivanti dalla presenza "nella Comunità di molti siti contaminati" e in "forte accelerazione negli ultimi decenni" e riconduce "la prevenzione e la riparazione del danno ambientale" al principio "chi inquina paga" nonchè alla coerenza con il principio dello "sviluppo sostenibile"; sicchè la direttiva trova applicazione, con riferimento al danno ambientale, alle "attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente".

La direttiva 2004/35/Ce tende ad istituire una disciplina comune tra i vari Stati membri "per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli"; al 3° "considerando" può anzi leggersi un vero e proprio atto di sfiducia verso le possibilità di successo che il singolo Stato membro possa realizzare nell'istituire la suddetta disciplina comune, ciò soprattutto a motivo delle implicazioni con altre direttive comunitarie, quella del 2.4.1979, 79/409/Cee del Consiglio Ce in materia di conservazione degli uccelli selvatici, quella del 21.5.1992, 92/43/Cee del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e quella del 23.10.2000, 2000/60/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, sicchè la Comunità si è espressamente riservata il potere di "intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del Trattato".

Tra gli altri aspetti salienti della Direttiva può annoverarsi quello di cui al 4° "considerando" recante l'inclusione nel concetto di danno ambientale di quello "causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti"; quello di cui al "considerando" n. 18, a mente del quale, "secondo il principio "chi inquina paga", l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. E' inoltre opportuno che gli

operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno”; quello di cui al “considerando” n. 25 “le persone che sono state o che possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all’autorità competente di agire.

La protezione dell’ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l’opportunità ad organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell’ambiente di contribuire in maniera adeguata all’efficace attuazione della presente direttiva”; il “considerando” n. 27 in base al quale si prevedono misure statali tendenti ad “incoraggiare gli operatori a munirsi di una copertura assicurativa appropriata o di altre forme di garanzia finanziaria e per favorire lo sviluppo di strumenti e mercati di copertura finanziaria onde fornire un’efficace copertura degli obblighi finanziari derivanti dalla presente direttiva”.

Il nuovo testo normativo proposto assegna alla disciplina del danno ambientale, in coerenza con i singoli “considerando” della Direttiva 2004/35/Ce, un ruolo centrale e potrebbe dirsi trasversale nella normativa ambientale complessiva suddivisa per settori, superando in tal modo le disposizioni embrionali e a carattere sporadico precedentemente ricavabili soltanto dall’art. 18 della l. 18.7.1986, n. 349 (che viene espressamente abrogato).

In conformità alla lettera e allo spirito della Direttiva si prevede espressamente l’introduzione di un meccanismo di richiesta di intervento statale da parte di soggetti a diverso titolo interessati all’adozione delle misure di prevenzione e di ripristino, ivi comprese le organizzazioni non governative riconosciute che promuovono la protezione dell’ambiente.

L’elemento più caratterizzante dell’articolato si rinviene nella disciplina analitica del risarcimento del danno ambientale con esplicito *favor* per quello attuato in forma specifica e, in alternativa, per equivalente patrimoniale: emerge la definizione di un modello che, in via alternativa rispetto all’eventuale costituzione di parte civile nel processo penale instaurato a carico dell’autore di fatti costituenti danno ambientale da parte del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, prevede l’emanazione di una ordinanza-ingiunzione ministeriale dotata del carattere della esecutorietà per il risarcimento, nelle suddette due forme, del danno ambientale addebitato al suo responsabile a seguito di una fase istruttoria accuratamente disciplinata in termini di efficacia ed efficienza, da una parte, e garanzia dei diritti del responsabile dall’altra.

L’unificazione delle iniziative di precauzione, prevenzione, istruttoria ed ingiunzione del risarcimento nel centro decisionale ed operativo costituito dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio impedisce il fenomeno del proliferare delle iniziative giudiziarie mosse per lo stesso fatto di danno ambientale e nei confronti dello stesso operatore responsabile da una pluralità di enti, lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi, ecc. e dalle associazioni non governative, nonché da singoli cittadini danneggiati personalmente; soltanto queste ultime iniziative dei cittadini singoli sono state, ovviamente,

conservate, mentre tutte le figure pubbliche e associative diverse dallo Stato vengono rese destinatarie soltanto di un compito di immediata segnalazione dell'esistenza del danno ambientale al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (al Prefetto si assegnano soltanto 24 ore per la trasmissione della *notizia danni*) e, di contro, sono state dotate di una specifica pretesa verso il Ministero stesso avente ad oggetto l'intervento immediato in sede di prevenzione o di risarcimento del danno, non senza trascurare l'ipotesi di una reazione giurisdizionale contro l'illegittimo silenzio-inerzia degli uffici del Ministero.

La valutazione quantitativa del danno ambientale procede dalla individuazione dei singoli oggetti e da quella, sia pur non sempre esaustiva, dei criteri di stima, contenuta, spesso soltanto implicitamente, nell'all. n. 1 alla Direttiva 2005/35/Ce. Anch'essa è ricorribile, da parte dell'operatore ritenuto responsabile, al termine dell'istruttoria ministeriale svolta nel contraddittorio e con garanzie domiciliari e personali previste dal codice di procedura penale ed affidate per l'effettività all'intervento autorizzatorio dell'Autorità giudiziaria competente, tanto nel caso di ingiunzione di attività per il risarcimento in forma specifica, quanto in quello del pagamento dell'equivalente patrimoniale, dinanzi il giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva o, in alternativa, utilizzando lo strumento del ricorso al Presidente della Repubblica.

Esaurito l'eventuale contenzioso che abbia provocato la sospensione cautelare dell'ordinanza ministeriale l'applicazione dei crediti vantati dallo Stato in materia di risarcimento del danno ambientale si giova della riscossione privilegiata mediante ruoli.

Infine si segnala la previsione di un fondo di rotazione ad istituirsi mediante d.p.c.m. in cui confluiscono le somme riscosse al fine di rendere concretamente possibile in ogni caso il finanziamento degli interventi – talora molto costosi – di messa in sicurezza, disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale.