



Il testo unico ambientale

Il progetto di legge Ddl n. 1753-B, recante “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”, riprende in esame parte della normativa ambientale con l’intento di elaborare un riordino ed una semplificazione delle principali materie del diritto ambientale.

Tra le ragioni che hanno spinto il Governo a presentare un provvedimento tanto complesso vi è la necessità di intervenire sulle lacune ancora presenti in molti settori della legislazione ambientale, come ad esempio sulla disciplina della valutazione di impatto ambientale, con la piena attuazione dell’articolo 6 della legge n. 349 del 1986. Oltre a questo era evidente la necessità di superare gli effetti negativi derivanti da una legislazione spesso caotica e stratificata, anche razionalizzando l’insieme dei decreti ministeriali e dei regolamenti di attuazione.

La complessità degli obiettivi ha portato conseguentemente alla presentazione di un testo normativo così generale e vasto all’interno del quale restano, comunque, alcune riserve tra le quali il fatto che si prospetta un periodo troppo lungo di attesa per l’attuazione del riordino previsto; infatti si fa riferimento ad un tempo pari a quattro anni, due di riscrittura delle leggi quadro e due per i decreti attuativi che seguiranno.

L’impianto del disegno di legge di delega ambientale affronta una pluralità di settori di interesse ambientale il cui coordinamento e riordino trova le sue basi principalmente nel concetto di sviluppo sostenibile, la cui importanza, cresciuta negli ultimi tempi, sembra plasmare tutte le attività. L’evidenza di questo approccio si manifesta già nell’articolo 1, in cui viene rimarcata l’importanza della “garanzia della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell’ambiente, della protezione della salute umana, dell’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Tra le materie oggetto di delega vengono richiamate non solo quelle relative alla gestione rifiuti, controllo delle emissioni, bonifica siti contaminati ed inquinamenti delle acque ma anche problematiche relative alla gestione delle aree protette, alla tutela risarcitoria contro i danni ambientali e alla valutazione dell’impatto ambientale, questione, quest’ul-

tima, che rappresenta uno dei concetti principali sollevati dall’attuazione dello sviluppo sostenibile. L’impatto ambientale delle opere compiute dagli uomini, infatti, non ha solo delle conseguenze di ordine estetico, ma acquisisce una dimensione particolare che obbliga ad impegnarsi in direzione di una programmazione delle risorse naturali, sempre nell’ottica di affermare il ruolo primario dell’uomo e dell’ecosistema.

Tra le novità indicate dalla legge delega in materia di gestione dei rifiuti, sono previsti interventi sulle definizioni, esclusioni ed oneri dei produttori e detentori che vanno a modificare quanto definito dal D.Lgs. 22/97 ed inoltre anche su materie molto specifiche, quali ad esempio i rifiuti destinati alle attività siderurgiche e metallurgiche.

In merito alle trattazioni specifiche, il Ddl non solo introduce la definizione di materia prima seconda per alcuni rottami ferrosi che rispondano a particolari specifiche e che provengano da cicli di lavorazione o consumo (esclusa la raccolta differenziata), ma individua una nuova tipologia di combustibile da rifiuti di alta qualità che si richiama alle caratteristiche della norma UNI 9903-1 (al momento in fase di revisione) e finalizzato all’utilizzo in co-combustione in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici, la cui gestione è esclusa dall’ambito di applicazione del D.Lgs. 22/97.

Il disegno delega riprende in esame anche la tematica della responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento degli stessi; nel caso infatti di conferimento ad impianti di stoccaggio e ricondizionamento (D13, D14 e D15 dell’allegato B del D.Lgs. 22/97) i produttori di rifiuti saranno svincolati dalla responsabilità relativa al destino finale degli stessi solo nel caso in cui abbiano ricevuto un certificato di avvenuto smaltimento rilasciato “dal titolare dell’impianto che effettua le operazioni di cui ai punti D1 a

D12” sempre dell’allegato B. Le modalità di attuazione sono però rimandate ad un decreto che dovrà essere definito dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio.

Il testo inoltre, così come approvato al Senato, contiene alcune modifiche in merito alla disciplina generale della gestione dei servizi pubblici locali. Per alcuni aspetti tali modifiche possono ritenersi necessarie se viste nell’ottica di un adeguamento della normativa italiana alle indicazioni a suo tempo date dalla Commissione europea. Si prevede infatti che la disciplina liberalizzatrice di cui all’art. 35 cit. si applichi a tutti i servizi pubblici locali, tranne che a quelli privi “di rilevanza economica” (cui si applicherà comunque la disciplina dell’art. 113 bis).

Un ulteriore limite si riscontra relativamente alla possibilità di affidamenti diretti nella gestione degli impianti, consentendo solo per le società sulle quali l’ente “eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi” e a condizione “che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti pubblici che la controllano”.

Viene stabilito che, nel caso in cui le disposizioni settoriali non definiscano un congruo periodo di transizione, le concessioni rilasciate senza procedura di evidenza pubblica cessino entro il 31/12/2006, senza necessità di apposita delibera. In parallelo, sono abrogate le disposizioni contenute nell’art. 35 cit. per disciplinare il periodo transitorio, compreso il contestato regime delle proroghe.

Sono salvaguardati gli affidamenti alle società miste in cui vi sia presenza privata scelta con procedura ad evidenza pubblica. La salvaguardia dovrebbe concernere anche gli affidamenti diretti alle società a capitale pubblico locale, anche prevalente, quotate in borsa e le società miste con presenza minima di capitale privato. Sono anche salvaguardati gli affidamenti alle società interamente pubbliche controllate. Tali società sembra che potranno continuare a svolgere la loro attività sul mercato senza date di scadenza. Peraltro, da subito, non potranno svolgere attività importanti per soggetti non proprietari né partecipare a gare.

Quindi il progetto di delega, sebbene manifesti la volontà di un adeguamento alle indicazioni della Comunità, presenta comunque alcune criticità che ne metto-

no in discussione la stessa conformità rispetto ai rilievi comunitari.

A riguardo si può evidenziare, ad esempio, la legittimazione, senza scadenza temporale, degli affidamenti diretti a società sulle quali gli enti titolari del capitale sociale esercitino un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e sempre che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano di fatto ingessa il mercato e qualsiasi processo di privatizzazione. In altri termini si confermano i monopoli esistenti, senza prefigurare più alcun periodo transitorio per introdurre sistemi di verifica concorrenziale e senza spingere le imprese oggi operanti in condizioni di monopolio a confrontarsi sul mercato. La mancata previsione di limiti per il controllo da parte di più enti locali vanifica in toto qualsiasi intenzione di liberalizzare, con un arretramento addirittura rispetto al testo vigente, che implica un mercato a regime interamente liberalizzato e che è chiaro nel vietare nuovi affidamenti diretti, anche tramite l'ingresso, tramite partecipazione, in società esistenti.

Inoltre, la normativa di riforma dell'art. 35 è in contrasto con le previsioni specifiche settoriali, contenute nello stesso Ddl di delega, volte alla definizione di Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti nei quali gli affidamenti siano esclusivamente concorrenziali. Non si comprende come si possa progressivamente procedere alla realizzazione degli ATO e alla indizione di gare per la gestione dei servizi ambientali nel bacino di riferimento se sono fatte salve, a prescindere anche da valutazioni di economicità e di dimensioni, le Società di capitale a carattere municipale esistenti.

Infine la disciplina per le società miste è troppo generica, e si presta ad un utilizzo distorto e strumentale. Occorre definire i limiti per una presenza qualificante di capitale privato e occorre chiarire cosa accada nella fattispecie in cui soci privati "storici", scelti non con procedura concorrenziale, siano affiancati da soci scelti con procedura ad evidenza pubblica.