

AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI, UN BUON APPRODO

UNA BREVE DISAMINA DELLO SVILUPPO DELLA TUTELA AMBIENTALE IN ITALIA E IN EMILIA-ROMAGNA. CON L'ATTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE AUTORIZZATORIE (PRIMA IN CAPO ALLE PROVINCE) ALL'AGENZIA AMBIENTALE SI COMPIE UN ULTERIORE PASSO POSITIVO VERSO UNA GESTIONE MAGGIORMENTE SOSTENIBILE DEL TERRITORIO.

Credo di poter affermare come alcuni aspetti della legge regionale dell'Emilia-Romagna di riordino istituzionale approvata lo scorso 28 luglio 2015, siano da considerarsi un evento storico e un passo positivo verso una gestione maggiormente sostenibile del territorio emiliano-romagnolo. In particolare, la nascita della nuova *Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia*.

Guardando alla mia esperienza personale mi accorgo come questa rappresenti forse un puntuale riassunto dello sviluppo che ha avuto nel nostro paese la tutela dell'ambiente e come l'approdo nella nuova Agenzia del lavoro fatto fino a oggi dalle Province in materia ambientale sia certamente un risultato positivo, un passo avanti essenziale, molto qualificante e dotato anche di potenziale *imprinting* per il livello nazionale.

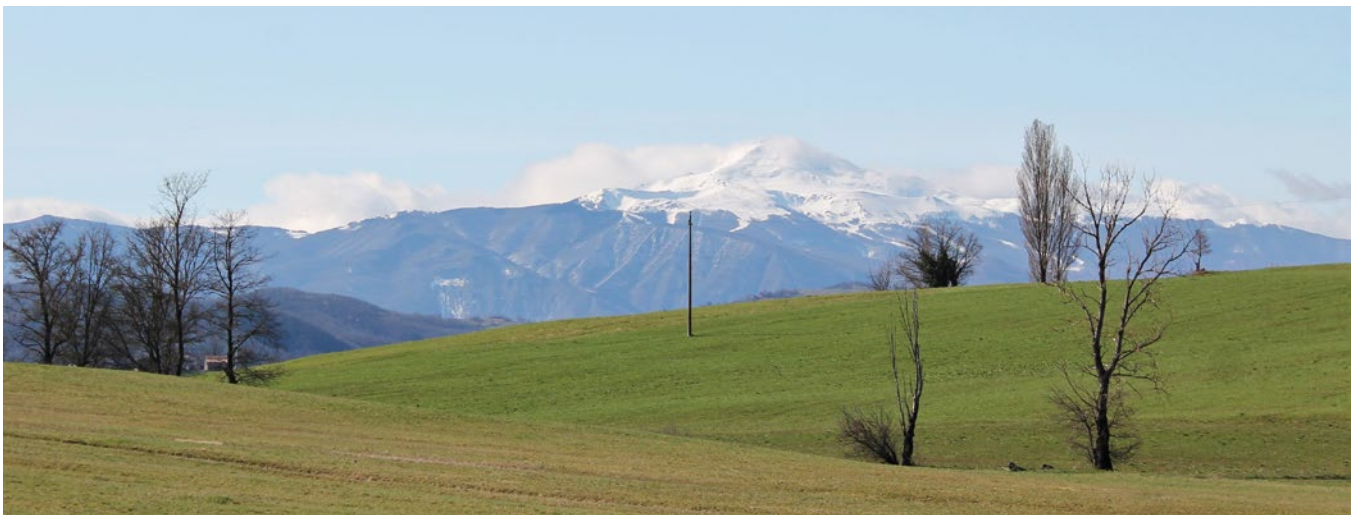
Nella Provincia di Modena, precocemente (siamo nel 1980, l'Italia non aveva neppure il ministero dell'Ambiente, arrivato solo nel 1986) nacque uno dei primi assessorati Tutela ambiente italiano, grazie a un illuminato amministratore, Liliano Famigli: allora le attività, in gran parte pionieristiche, spaziavano dalle prime progettazioni di percorsi completi di educazione ambientale rivolte

agli studenti e ai docenti scolastici, al contrasto operativo delle diffuse e svariate forme di inquinamento ambientale e perfino alle prime esperienze di pronto soccorso ambientale (la prima forma di Guardia igienica ambientale permanente risale al 1987).

Le prime norme nazionali a tutela delle risorse ambientali percorrevano le linee di intervento tradizionalmente seguite dagli altri Paesi europei e cioè quelle caratterizzate da un approccio squisitamente settoriale: per prime le emissioni in atmosfera legge 615/66, ma con regolamento per le industrie uscito solamente nel 1971, poi le acque con la legge 319/76, la famosa legge Merli. Interventi utili, ma solo parzialmente efficaci nell'effettiva tutela delle matrici ambientali. Infatti, le prime esperienze di Rapporti sulla qualità ambientale (il primo della Provincia di Modena risale al 1983) mettevano in luce come anche nei territori ove le norme erano mediamente ben rispettate, la qualità delle risorse era sì in miglioramento, ma lungi dall'ottenere gli obiettivi di qualità posti. Conseguentemente, si provarono ad esplorare le possibilità date dalle prime forme di Piani di risanamento e di bonifica delle matrici contaminate. L'approccio settoriale alla tutela

dell'ambiente continuò la sua corsa a suon di continue novità normative che, alla iniziale penuria, sostituì nel corso degli anni un tal numero di leggi, decreti legislativi, Dpcm, Dpr e Dm da potersi ben definire, ancor oggi, come vera e propria ipertrofia. Ovviamente, per merito del legislatore nazionale, ma anche per il continuo stimolo dovuto alla notevolissima produzione di direttive della Comunità europea e per quanto stabilito anche dal solerte legislatore regionale con proprie leggi e direttive, a volte corposissime.

Il risultato era ed è sotto l'occhio di tutti: un vero e proprio "mostro ipertrofico" normativo che faticiamo a tenere aggiornato, a capire e interpretare e soprattutto a implementare compiutamente: per tutti intendo sia gli operatori pubblici nell'ambito dei loro diversi compiti, sia i più diretti interessati, cioè coloro che gestiscono le imprese produttive e di servizio. Mentalità e stile normativo evidentemente molto radicati nel nostro Paese, oserei dire quasi scritto nei nostri geni latini: basterebbe citare l'elogio, tra i tanti, che Dante fa, nella Divina Commedia (Canto VI del Paradiso) all'imperatore Giustiniano ricordando come egli "*trasse alle leggi il troppo e il vano*".



Operazione di pulizia francamente da ripetere anche oggi...

C'è dunque sete di vera semplificazione, di razionalizzazione e di un'evoluzione più razionale della normativa volta alla tutela ambientale.

Credo però che semplificazione sia certamente una parola chiave ma, in campo ambientale, da coniugare con un principio basilare: la protezione dell'ambiente o viene attivata *ex ante*, cioè prima che eventuali eventi dannosi si verifichino, oppure sarà veramente poco efficace nei suoi intenti di tutela.

Questo è il senso dell'articolo 191 comma 2 del Trattato sul Funzionamento della Comunità europea: *"la politica di tutela ambientale europea... è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente nonché sul principio polluter pays"*. E questa è la ragione fondamentale per cui le autorizzazioni ambientali debbono essere rilasciate necessariamente e salvo rari casi, con atto espresso e non per silenzio assenso.

La prima necessaria semplificazione dunque è quella normativa, questo è il punto principale di ogni realistico ragionamento su tale tema: occorre alzare il livello qualitativo e non quello quantitativo delle norme di tutela. Le norme nazionali e regionali sul riordino istituzionale sono dunque il terreno, delicato ma fondamentale, che può e deve produrre risultati positivi anche in termini di semplificazione, accanto ovviamente alla parte più squisitamente amministrativa che deve, di conseguenza, cercare la massima semplificazione possibile nell'ambito degli "argini europei" sopra citati. Così pare stia tentando di fare la nuova ondata di norme riformatrici della pubblica amministrazione: la recentissima legge 124 del 7 agosto 2015, norma che prevede, ad esempio, la delega al governo per riformare il sistema, ormai troppo complicato, delle conferenze dei servizi, che come il pomodoro compagno ormai in tutte le "salse normative" e che pareva fossero diventate lo strumento risolutivo per accelerare le procedure di autorizzazione ma che, al contrario, sono diventate una sorta di seduta continua obbligata per gli stessi rappresentanti e segnate, ormai troppo spesso, da interlocutori assenti e quindi, in base alle norme antiburocrazia vigenti, pragmaticamente favorevoli alle conclusioni elaborate dagli altri partecipanti.

Tale norma prevede anche le nuove modalità, queste invece già operative,



relative allo scambio di pareri fra pubbliche amministrazioni: scaduti i tempi stabiliti, il parere non pervenuto sarà considerato un assenso, anche in materia ambientale, sanitaria e paesaggistica.

Ma tornando alle Province, in Emilia-Romagna, dalla fine degli anni 80, sono state indubitabilmente le protagoniste principali dell'applicazione delle normative di tutela ambientale, svolgendo contemporaneamente sia il delicato ruolo di Autorità competente al rilascio delle autorizzazioni, sia quello di Autorità di controllo per i conseguenti atti amministrativi di diffida, sospensione e gestione delle sanzioni, nonché protagoniste di una significativa generazione di Piani ambientali (Piani provinciali gestione rifiuti, Piani di risanamento bacini idrografici, Piani di risanamento qualità dell'aria, Piani di utilizzo dei reflui zootecnici ecc.). A Modena, per alcuni anni, si tentò anche di operare un utile coordinamento fra i protagonisti principali del controllo ambientale: Arpa, Carabinieri tutela ambiente, Corpo forestale, Polizia provinciale, Guardie ecologiche volontarie. Infatti, la contemporanea, anche giusta da alcuni punti di vista, ambizione di effettuare controlli utili a questa nuova componente della qualità sociale quale è la qualità ambientale, coinvolse nel corso degli anni praticamente tutti i corpi di polizia, comprese la Guardia di finanza, la Polizia stradale e le varie polizie municipali.

Non sempre questo diffuso impegno, seppure lodevole, ottiene però come risultato finale una maggiore e più certa tutela, anche se è possibile entro certi limiti una positiva sinergia se consideriamo i diversi "terreni di lavoro" che caratterizzano i diversi corpi (la

strada, i territori montani, il tessuto industriale e quello agrozootecnico ecc.). Più recentemente si è aperta una nuova, storica, positiva fase: le specie autorizzative ambientali si sono evolute, riducendosi di numero e non sono praticamente più "settoriali", ma, finalmente, onnicomprensive e totipotenti nelle istruttorie e nel contenuto dei provvedimenti (Aia, Aua, Autorizzazione unica gestione rifiuti e Autorizzazione unica energie rinnovabili), così come è finalmente un solo soggetto a rilasciare i provvedimenti (in Emilia-Romagna la Provincia) ed esiste un unico soggetto a cui le imprese affidano le proprie istanze e presso il quale ricevono successivamente i provvedimenti autorizzativi (la rete dei Suap).

Dunque, dopo un percorso settorializzato durato praticamente 50 anni, finalmente le tipologie di autorizzazioni sono ridotte forse al minimo indispensabile e rilasciate da un solo ente: l'approccio alla tutela ambientale è dunque arrivato all'approdo che avrebbe dovuto avere fin dal principio: modalità integrate che affrontano nel loro complesso le *performance* ambientali di un sito e di un'impresa, aumentando così le possibilità di efficacia della tutela a cui sono preposte.

Anche la longevità delle poche tipologie di autorizzazione ambientale oggi previste è stata finalmente unificata e allungata: infatti in passato, al gestore di un impianto e alla pubblica amministrazione stessa, poteva a volte sfuggire l'osservanza della legge quando lo stesso insediamento possedeva, contemporaneamente, autorizzazioni ambientali che scadevano dopo 4, dopo 5, dopo 10, dopo 15 anni, magari rilasciate da soggetti diversi. Oggi, dunque, alcuni fattori di razionalizzazione sono, seppure faticosamente e confusamente, operanti:

meno soggetti, meno procedure, tempi più certi, sanzioni più flessibili.

Con la nuova Agenzia, che nascerà su input della legge regionale di riordino, Agenzia a cui la Regione ha delegato praticamente tutte le funzioni prima deputate alle Province relative al ruolo di Autorità competente e quelle, conseguenti, di Autorità di controllo in materia ambientale, credo si possano realizzare nuovi positivi passi nel cammino virtuoso della tutela ambientale:

- riunificare in una sola, rinnovata Agenzia le funzioni di autorizzazione e di controllo significa razionalizzare i procedimenti istruttori, rendere più snelle le oggi faticose conferenze dei servizi, facilitare al massimo il rilascio dei pareri tecnici e la loro raccolta, e le successive fasi di monitoraggio e di controllo
- quanto sopra dovrebbe consentire maggiore facilità nell'ottenere l'altro "must" della pubblica amministrazione: il rispetto dei tempi di rilascio dei provvedimenti autorizzativi o di diniego
- rendere maggiormente omogenei ed equi, nell'ambito regionale, i provvedimenti che fino a oggi, inevitabilmente, hanno risentito delle interpretazioni normative (vista la predetta caratteristica della legislazione

italiana) delle nove diverse Province e anche tra i 340 Comuni emiliano-romagnoli

- affrontare con maggiore flessibilità "punte" particolarmente elevate di lavoro sul piano autorizzativo, anche implementando sinergie tra diversi territori provinciali già nell'ottica delle future Aree vaste
- dedicare alle tradizionali e nuove modalità di controllo (oggi in piena evoluzione causa l'entrata in vigore dallo scorso 29 maggio 2015 della legge 68/2015) una nuova attenzione e una diversa organizzazione per raggiungere livelli maggiori di efficacia
- rendere maggiormente omogenee nel territorio regionale anche le procedure amministrative sanzionatorie
- introdurre nella nuova Agenzia anche le ulteriori competenze relative al rilascio delle autorizzazioni a realizzare pozzi e derivazioni di risorsa idrica consente di completare l'inclusione nel medesimo ambito amministrativo di gran parte delle competenze autorizzative più tipicamente ambientali
- il supporto istruttorio per la Valsat degli strumenti urbanistici comunali consentirà di evitare sovrapposizioni di valutazioni nell'ambito delle stesse tipologie di verifica
- anche il coordinamento del volontariato

qualificato in materia ambientale (le Gev) potrà inserirsi a buon titolo nelle attività della nuova Agenzia, godendo di una lunga esperienza, ormai quasi trentennale e di una fattiva collaborazione/integrazione tra diversi programmi di lavoro.

La grande professionalità raggiunta dagli attuali dipendenti delle aree Ambiente delle Province, professionalità di grande qualità e normalmente diffusa non solo nei ruoli apicali e spesso accompagnata da una buona dose di passione per il proprio lavoro, non andrà certamente dispersa, ma piuttosto acquisterà nuovo valore all'interno della nuova Agenzia e all'interno dei nuovi scenari che si prospettano. Peraltro, la strettissima e positiva collaborazione nella nostra realtà territoriale, sperimentata in questi ultimi 20 anni, tra Arpa (nata nel 1995) e le Province (nate all'inizio della seconda metà dell'800, ma le cui prerogative ambientali ovviamente risalgono agli ultimi 30 anni), non può che deporre per un futuro certamente sfidante e complesso, ma altrettanto positivo.

Giovanni Rompianesi

Direttore Area Ambiente e sviluppo sostenibile, Provincia di Modena

RIFIUTI URBANI: NUOVA LEGGE PER L'EMILIA-ROMAGNA

L'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna ha varato una nuova legge (legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16) per la gestione dei rifiuti fondata sul modello di "economia circolare" nella quale non vi sono prodotti di scarto e le materie prime vengono riutilizzate. Mettere in atto questo tipo di economia significa anche bloccare le risorse sul territorio a favore dell'occupazione, dello sviluppo economico e della sostenibilità locale.

Tale azione è al centro dell'agenda per l'efficienza delle risorse stabilita nell'ambito della "strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

Siamo di fronte quindi a una nuova visione nella gestione dei rifiuti urbani che mette in primo piano riciclaggio e prevenzione. Uno strumento operativo, coerente agli obiettivi comunitari, per consegnare alle generazioni future un territorio più pulito, sano e stabile dal punto di vista economico.

L'intenzione è arrivare entro cinque anni, anche tramite tariffazione puntuale e incentivi ai Comuni virtuosi, agli obiettivi prefissati di una raccolta differenziata al 73%, alla riduzione del 25% della produzione pro-capite dei rifiuti urbani, al riciclaggio al 70%, al contenimento delle discariche, autosufficienza regionale.

Per raggiungere questi obiettivi la Regione ha individuato strumenti come la tariffazione puntuale, cioè sistemi attraverso i quali si paga per quanto si conferisce. Questo significa equità contributiva, in quanto si pagherà in relazione all'effettivo servizio erogato e non in base ai metri quadri o al numero dei componenti della famiglia, e responsabilizzazione dei cittadini attraverso l'applicazione del principio "chi inquina paga". La legge rinvia a specifiche linee guida che dovranno essere adottate da parte dell'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti (Atersir) per l'applicazione della tariffazione puntuale nel territorio regionale dando priorità alle

utenze non domestiche. In programma anche incentivi da destinare ai Comuni virtuosi che inviano meno rifiuti allo smaltimento e premialità per le imprese. Infine sono previsti premi all'efficienza e disincentivi all'uso delle discariche.

La legge prevede la costituzione presso Atersir di un fondo a sostegno delle gestioni meritorie, relativamente agli utenti dei comuni che abbiano raggiunto una determinata quantità pro capite di produzione di rifiuto urbano non inviato a riciclaggio, e a sostegno della trasformazione del servizio con modelli innovativi di raccolta tesi a incrementare i rifiuti da destinare a riciclaggio, nonché per la realizzazione dei centri comunali per il riuso.

Uno dei criteri di efficienza, in base al quale valutare i vari sistemi di gestione sarà la riduzione dei rifiuti non inviati a riciclaggio. Quindi sono virtuosi il cittadino e il Comune che invia complessivamente meno rifiuti a smaltimento. Tale parametro viene assunto come riferimento per la ripartizione del fondo incentivante previsto nel progetto di legge. La Legge, inoltre, disincentiva l'uso della discarica e l'incenerimento senza recupero di energia. Sono quindi rivisti, in aumento, gli importi dell'ecotassa per lo smaltimento con revisione prevista graduale: un primo step al 2017 e uno successivo al 2020.

Ecoscienza dedicherà un ampio servizio su questo tema nel prossimo numero.



FOTO: L. BANZI - REGIONE ER - ANUS