



DDL S. 1676

**Disposizioni in materia ambientale per promuovere
misure di green economy e per il contenimento dell'uso
eccessivo di risorse naturali**

AUDIZIONE COMMISSIONE XIII

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Si apprende con estremo favore del proseguo della discussione del provvedimento recante disposizioni volte a favorire la diffusione di pratiche orientate alla sostenibilità nei diversi settori della *Green Economy*.

Si segnalano fra le norme degne di interesse quelle di cui all'articolo 3, con il programma destinato a finanziare iniziative per la mobilità sostenibile; la previsione di valutazione di impatto sanitario per i progetti riguardanti le centrali termiche e i grandi impianti di combustione e di trattamento di idrocarburi, di cui all'articolo 5; l'avvio di un sistema di *open data* per gli indicatori ambientali raccolti da enti pubblici e privati, che dovranno essere resi disponibili per gli enti locali (art.7); il Piano per la qualificazione ambientale dei prodotti dei sistemi produttivi locali, definito con l'articolo 14. Si apprezza, infine, l'intervento volto al riordino dei sistemi di *governance* dei Distretti idrografici di cui al Capo VII del provvedimento, così come stabilito dalla Direttiva 2000/60 e, in particolare, l'introduzione fra gli strumenti di Pianificazione dei Contratti di fiume di cui all'articolo 43.

Rispetto a tali interventi si riterrebbe utile, specie per la parte inerente ai piani e programmi, un maggior coinvolgimento degli Enti locali nella applicazione operativa delle norme, prevedendo un confronto in sede di Conferenza Unificata sui decreti attuativi, così da poter condividere con i territori – destinatari delle misure disegnate – le modalità applicative necessarie, ciò anche per sfruttarne al meglio le opportunità e superare eventuali difficoltà operative.

Rispetto all'articolo 40, che istituisce il Fondo per l'abbattimento degli immobili abusivi, si potrebbe valutare di prevedere anche una norma che consenta, in analogia a quanto già stabilito dall'art. 27 del DPR n. 380/2001 per gli immobili abusivi realizzati nelle aree monumentali e archeologiche con intervento da parte delle Soprintendenze su richiesta dei regioni o Comuni, la possibilità di intervento da parte delle Autorità di bacino/distretto o di Protezione civile, per l'abbattimento di immobili abusivi nelle aree ad elevato rischio idrogeologico.

Si porta all'attenzione della Commissione il nuovo articolo 41, inserito con un emendamento del Governo nel corso della discussione in Aula alla Camera dei Deputati, che assegna la competenza esclusiva ai Comuni con popolazione superiore ai 20mila abitanti per le valutazioni di incidenza degli interventi minori nei Siti di Interesse Comunitario. Pur comprendendo che tale intervento è volto a rispondere alla procedura di indagine EU Pilot 6730/14/ENVI su a possibili violazioni della direttiva Habitat, per possibile assenza di adeguata applicazione della procedura di valutazione di incidenza ambientale, si dovrebbe valutare se intervenire in maniera più organica nella norma di revisione della legge quadro sulle aree naturali protette n. 394/91 in fase di discussione avanzata al Senato, così da poter fornire risposte entro una cornice legislativa più coerente con la materia. Ciò anche al fine di superare possibili difficoltà applicative per alcuni Comuni che potrebbero non disporre, anche per vincoli finanziari, di tutte le competenze necessarie ad esprimere i pareri su una materia complessa, che riguarda numerosi ambiti, quali quello forestale, biologico, zoologico e naturalistico.

Potrebbe essere questo lo strumento normativo anche per intervenire sulla tempistica per il processo di consultazione pubblica preventivo alla realizzazione del deposito nucleare/parco tecnologico di cui al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, così da agevolare la fase di consultazione e di approfondimento con i territori, prevedendo una finestra temporale più lunga dopo la pubblicazione della Carta delle aree idonee da parte di ISPRA e prima dell'avvio del Seminario nazionale da parte di SOGIN. Tale intervento creerebbe anche i presupposti per la eventuale definizione di protocolli di accordo, previsti dal comma 7 del medesimo articolo. Uno slittamento temporale potrebbe essere accompagnato da una norma che consenta di assegnare ai Comuni potenzialmente interessati ad ospitare il Deposito Nazionale e Parco Tecnologico nel proprio territorio risorse economiche, a valere sulla componente A2 della tariffa elettrica e quindi a saldi invariati, utili a svolgere approfondimenti tecnici e studi economici "terzi" rispetto a quelli che dovranno necessariamente essere svolti da Sogin, allo scopo di assicurare una maggiore garanzia di "accettabilità" del Deposito da parte della popolazione.

Rispetto alle disposizioni **in materia di rifiuti, articolo 23**, si esprime forte apprezzamento per il lavoro alla Camera che ha portato a risolvere alcune spinose questioni, soprattutto l'eliminazione dell'ingiusto ed assurdo richiamo alla responsabilità contabile, introdotte nella prima stesura del testo del provvedimento. Restano però da apportare alcuni specifici correttivi che consentano di chiudere definitivamente e senza interpretazioni distorte, le questioni pregresse rimaste aperte, dovute alla marcata disomogeneità italiana.

In primis è essenziale evidenziare – come da tempo sostenuto dall'Associazione - che la direttiva 2008/98/CE, stabilendo il nuovo quadro giuridico per la gestione dei rifiuti, ha introdotto previsioni volte ad accompagnare l'Unione verso una "società del riciclaggio", introducendo nuovi obiettivi: entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, carta, metalli, plastica e vetro dovrà arrivare almeno al 50% dei rifiuti urbani prodotti. Non basta più mantenere quindi il solo richiamo all'obiettivo della sola raccolta differenziata al 65%, senza certezza dell'effettivo avvio a riciclo e senza coerenza con la dotazione impiantistica. **Tale elemento va inserito nel testo dell'articolo.**

Adesso la nuova formulazione del succitato articolo – sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - prevede un incentivo per chi raggiunge e supera le percentuali fissati di RD. Ciò non va però incontro a situazioni locali di forte squilibrio (da recuperare e non penalizzare ulteriormente), soprattutto alla luce del rapporto territoriale fra produzione di rifiuti ed idonei impianti di recupero ed del principio comunitario della "prossimità" degli impianti stessi (in alcuni casi la distanza incide sui costi di gestione con forte impatto sull'avvio a recupero di tale frazione). **La contribuzione speciale** inoltre, deve essere vincolata, da parte delle Regioni, a fini ambientali e, in modo particolare, per la realizzazione di infrastrutture e servizi necessari per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.

Eloquente il fatto che la frazione organica nel 2013 è stata, secondo il relativo rapporto ISPRA, pari a 9 milioni tonnellate (30 % del totale dei rifiuti prodotti in quell'anno), mentre quella trattata negli impianti è stata di 3,5 milioni di tonnellate (su 5 milioni raccolti in modo separato). Servirebbe quindi il doppio degli impianti, accompagnato da

idonee risorse finanziarie oltre alle imprescindibili misure di snellimento amministrativo per le fasi di programmazione e autorizzazione degli stessi.

Alla luce di ciò **è assolutamente necessario incrementare il termine derogatorio attualmente previsto a sanatoria di situazioni pregresse, sotto soglia rispetto ai livelli di RD**. I 12 mesi dall'approvazione della legge appaiono incongrui rispetto alle difficoltà legate agli investimenti impiantistici ed alla programmazione e pianificazione economico-finanziarie, che riguardano – tra l'altro - altri soggetti istituzionali e non direttamente i Comuni. Un allungamento dei tempi, secondo le dimensioni dei Comuni (24 mesi o 36 mesi rispettivamente se inferiori o superiori a 200.000 abitanti) consentirebbe, operativamente ed una volta per tutte, di raggiungere gli obiettivi di legge e superare la differenziazione tra le diverse aree del Paese, fissando le basi per quelli europei che restano comunque il traguardo fondamentale.

Rispetto a tale criticità quindi non possono essere gli amministratori locali a rispondere innanzi alla Corte dei Conti, subendo una responsabilità eccessiva e decontestualizzata che travalica i confini amministrativi.

Farraginoso risulta, inoltre, la procedura per la **determinazione regionale delle percentuali di RD** secondo linee guida elaborate dal MATTM, che prevede oneri aggiuntivi per i Comuni (trasmissione dati con relativa sanzione equivalente alla non applicazione dello sconto) ed allontana dalla invece necessaria omogeneizzazione delle modalità di calcolo.

Assolutamente da eliminare invece la pericolosa disposizione relativa ai **rifiuti di prodotti da fumo e gomme da masticare**, articolo 29, **nella parte in cui prevede incombenze** assurde per le amministrazioni ed uno specifico fondo per finanziare l'acquisto di specifici raccoglitori; elementi comunque previsti nelle forniture locali ma che non possono posti a carico degli stessi Comuni. Ciò risulta tra l'altro contrario alla logica e pianificazione d'ambito che il Governo sta perseguendo. Siano le aziende produttrici a fornire dei disposizioni di raccolta degli stessi almeno relativamente ai luoghi individuati dalle legge, senza quindi gravare sulla finanza pubblica.

In **materia di Servizio idrico integrato**, articolo 42, pur condividendo la necessità di prevedere meccanismi di finanziamento degli interventi infrastrutturali necessari, soprattutto in merito alla recente apertura delle procedura di infrazione sulla depurazione dei reflui. Rispetto al **fondo per il cofinanziamento delle opere idriche** va quindi eliminato l'espresso riferimento all'inserimento di una componente tariffaria. Sarà l'Autorità, una volta definito tale strumento e verificate le disponibilità, a decidere in merito. In questa fase non si ritiene di far gravare sull'utenza un onere aggiuntivo sulla tariffa, già oggetto di crescita a seguito del cambio di regolazione. Rispetto alle **finalità del fondo** destinato alle aziende anche per l'accesso al credito, va evitata la sovrapposizione con altre fonti di finanziamento pubblico.

Rispetto poi alla **tariffa sociale, articolo 44**, risulta dirimente la possibilità che anche i livelli locali di governo possano esprimersi ed incidere su tale delicata questione, favorendo un approccio vicino ai territori ed alle relative ed effettive situazioni di impossibilità di pagamento. E' evidente che tali elementi non possono gravare eccessivamente sulle utenze domestiche, altrimenti si creerebbero situazioni paradossali. Comunque sono elementi già noti che non necessitano di disposizioni di legge in quanto l'AEEGSI provvederà a declinarli attraverso i propri atti e le necessarie consultazioni.

In merito a quanto esposto, si allegano alcuni emendamenti essenziali.

Articolo 23

Al comma 1, la lettera a) è abrogata.

MOTIVAZIONE

Non è più coerente e sostenibile mantenere nel nuovo impianto del Codice dell'Ambiente, l'obiettivo della sola raccolta differenziata al 65%, senza certezza dell'effettivo avvio a riciclo e senza coerenza con la dotazione impiantistica. L'obiettivo di sola raccolta è, per altro, posto a carico degli Ambiti Territoriali Ottimali, ma le sanzioni in caso di inadempienza (maggiorazione tributo smaltimento discarica) sono a carico dei singoli Comuni che spesso vengono sottoposti a verifiche della Corte dei Conti, pur non potendo ottemperare a tale obiettivo solo per via della scarsità di dotazione impiantistica conseguente alla carenza di pianificazione da parte degli enti sovraordinati (regioni, province, ambiti territoriali e loro enti di governo).

All'articolo 23

Al comma 1 inserire, infine, la seguente lettera d): “dopo il comma 6, aggiungere il comma 7: “Resta fermo il raggiungimento dell’obiettivo del 50% di effettivo avvio a riciclo delle frazioni carta, plastica, vetro, metalli, frazione organica e legno determinato entro il 2020, di cui alla direttiva 2008/98/CE, secondo la Metodologia scelta dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela de Territorio e del Mare, definita ai sensi della Decisione 2011/753/EU”;

MOTIVAZIONE

La direttiva 2008/98/CE, stabilendo il nuovo quadro giuridico per la gestione dei rifiuti, ha introdotto previsioni volte ad accompagnare l’Unione verso una “società del riciclaggio”, introducendo nuovi obiettivi: entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, carta, metalli, plastica e vetro dovrà arrivare almeno al 50% dei rifiuti urbani prodotti. Non è più coerente e sostenibile mantenere nel nuovo impianto del Codice dell’Ambiente, l’obiettivo della sola raccolta differenziata al 65%, senza certezza dell’effettivo avvio a riciclo e senza coerenza con la dotazione impiantistica. L’obiettivo di sola raccolta è, per altro, posto a carico degli Ambiti Territoriali Ottimali, ma le sanzioni in caso di inadempienza (maggiorazione tributo smaltimento discarica) sono a carico dei singoli Comuni. La raccolta differenziata deve essere finalizzata al riutilizzo, riciclo e recupero dei rifiuti, come da direttiva comunitaria.

All'articolo 23

Al comma 2 sono apportate le seguenti modifiche:

- le parole “12 mesi” sono sostitute dalle seguenti: “24 mesi per comuni con popolazione inferiore a 200.000 abitanti e 36 mesi per i Comuni con popolazione pari o superiore a 200.000 abitanti”;
- a fine del comma, aggiungere il seguente periodo: “Per situazioni pregresse si intendono anche gli obiettivi intermedi fissati e non raggiunti negli anni indicati dalla normativa.”.

MOTIVAZIONE

E' ormai un fatto assodato che la RD in fase di start up necessita di maggiori risorse, con benefici derivanti solo a medio lungo termine e dipendenti dal contesto di riferimento relativo all'adeguata dotazione impiantistica. Pertanto, in assenza di linee di finanziamento specifiche e visto lo stato finanziario-economico in cui versano le Amministrazioni comunali, 12 mesi risultato non sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo e per effettuare tutti gli investimenti necessari. E' indispensabile allungare la scadenza e differenziarla rispetto alla popolazione residente prevedendo 24 mesi per comuni sotto i 200.000 ab e 36 mesi per quelli sopra. Ciò si rende essenziale al fine di chiudere anche le situazione pregresse relative agli obiettivi di legge intermedi rispetto al 2012.

Articolo 23

Dopo il comma 2 è inserito il seguente comma 3:

3. All'articolo 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 s.m.i sono apportate le seguenti modifiche:

- a) ai commi 24 e 25, dopo le parole « per il deposito in discarica» sono inserite le parole «e in impianti di incenerimento senza recupero energetico»;
- b) al comma 27, sono eliminate le parole «; una quota del 10 per cento di esso spetta alle province» nonché le parole «Il 20 per cento del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota spettante alle province», sono sostituite dalle seguenti: «Il gettito derivante dall'applicazione del tributo».

MOTIVAZIONE

Al fine di disporre di risorse indispensabili da destinare alla realizzazione di una adeguata dotazione impiantistica per la gestione dei rifiuti urbani su tutto il territorio nazionale, che risponda al dettato comunitario, evitando il proseguire di procedure di infrazione, è necessario rivedere le disposizioni in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti. Sia per fini ambientali che in coerenza con gli indirizzi comunitari è innanzitutto indispensabile che tutte le addizionali per i conferimenti in discarica, siano estese allo smaltimento di rifiuti (incenerimento senza recupero energetico) e vincolate ad investimenti per la raccolta e per la realizzazione delle infrastrutture necessarie per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti. In merito a ciò le regioni devono avere un obbligo di destinazione delle stesse per fini ambientali e, in modo particolare, per la realizzazione di infrastrutture e servizi necessari per la corretta gestione dei rifiuti, superiore all'attuale 20%.