

# Semplificazioni nel superamento delle emergenze: audizione del Ministro dell'Ambiente in Parlamento

---

28 Gennaio 2016

Nella seduta del 27 gennaio u.s., nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, presso la Commissione bicamerale per la semplificazione, si è svolta l'audizione del Ministro dell'Ambiente, Gian Luca Galletti.

Nel corso del suo intervento, il Ministro ha evidenziato in premessa che gli obiettivi di semplificazione prefissati con il Testo unico in materia ambientale (Dlgs 152/2006), alla prova dei fatti, si sono mostrati "incapaci di ricondurre ad unità la legislazione che regola le singole materie oggetto del riassetto". **La normativa ambientale si configura, infatti, quale diritto eteronomo**, in quanto l'ordinamento nazionale di settore è influenzato in modo diretto e approfondito dal diritto internazionale e dal diritto europeo ed è caratterizzato da complessi **concorsi di competenze tra i vari enti territoriali che "se certamente vanno incontro all'esigenza di dar voce alle istituzioni rappresentative dei territori specificamente coinvolti dalle singole decisioni, troppe volte rappresentano fattori di complicazione procedurale tali da mettere a rischio la stessa efficacia del sistema decisionale"**.

Al riguardo, il Ministro ha annunciato di voler **promuovere una riforma della legislazione ambientale**, al fine di adeguare le norme sul riparto delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, e sui diversi processi decisionali al nuovo assetto costituzionale delle responsabilità così come delineato dalla riforma costituzionale in fase avanzata di approvazione. A tal fine **nei prossimi giorni verrà nominata un'apposita commissione di studio incaricata di procedere ad una ricognizione nella legislazione vigente dello stato delle competenze delle procedure** in tutti i settori nevralgici, nonché di elaborare le direttrici principali dell'intervento normativo di adeguamento del riparto delle competenze ambientali.

Il Ministro si è, poi, soffermato sulle seguenti specifiche tematiche:

## **TERRE E ROCCE DA SCAVO**

Al riguardo, ha **ricordato l'iter di adozione dello Schema di regolamento** in materia (consultazione pubblica online dal 19 novembre al 19 dicembre 2015 a cui la proposta di regolamentazione è stata sottoposta; parere della Conferenza Unificata il 17 dicembre 2015; controdeduzioni del Ministero dell'Ambiente pubblicate sul portale dal 19 gennaio 2015; approvazione in sede di esame preliminare dal Consiglio dei Ministri prima e dopo dell'espletamento della procedura di consultazione pubblica, rispettivamente il 6 novembre 2015 e il 15 gennaio 2016). In coerenza con la normativa europea di settore sui sottoprodotti, viene previsto il **passaggio dal modello del "controllo preventivo"**, basato sul rilascio di autorizzazioni, **al modello del "controllo ex post"**, basato su meccanismi di autodichiarazione da parte degli operatori economici e sul rafforzamento del sistema dei controlli.

Ha, poi, illustrato i **principali elementi di semplificazione** introdotti dal provvedimento:

- semplificazione delle procedure e fissazione di termini certi per la loro conclusione;
- stretta interazione tra i soggetti che operano nel settore delle terre e rocce da scavo e le strutture deputate ai controlli;
- procedure più veloci per attestare che le terre e rocce da scavo soddisfano i requisiti stabiliti dalle norme europee e nazionali per essere qualificate come sottoprodotti e non come rifiuti;

- rafforzamento del sistema dei controlli e disciplina più dettagliata ed efficace per il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti;
- unificazione e semplificazione degli adempimenti previsti per il trasporto fuori dal sito delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti;
- unificazione e semplificazione degli adempimenti correlati all'obbligo di comunicare l'avvenuto utilizzo delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti;
- tempi certi (sempre pari a 60 giorni) in cui ARPA e APPA svolgono le attività di analisi;
- eliminazione dell'obbligo della comunicazione preventiva all'autorità competente relativa ad ogni trasporto avente ad oggetto terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti e generate nei cantieri di grandi dimensioni;
- definizione delle condizioni in presenza delle quali è consentito l'utilizzo, all'interno di un sito oggetto di bonifica, delle terre e rocce ivi scavate;
- individuazione di procedure uniche per gli scavi e la caratterizzazione dei terreni generati dalle opere da realizzare nei siti oggetto di bonifica;
- disciplina specifica per il deposito temporaneo dei rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo.

Ha, poi, evidenziato che **lo Schema** - come approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 15 gennaio - **non prevede più nell'articolo 13 una speciale procedura per far fronte a "situazioni di emergenza**, semplificata e adottata in deroga alla procedure ordinarie sulla gestione delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti". Si è, infatti, ritenuto preferibile rinviare la disciplina di queste "emergenze" al disegno di legge delega di riforma della protezione civile (DDL 2608/S), già approvato dalla Camera, per garantire che tutte le tutte le "emergenze" siano disciplinate in un'unica cornice normativa.

#### **STRUMENTI EMERGENZIALI DI GESTIONE DEI RIFIUTI**

Il Ministro ha ricordato che l'art. 191 del Dlgs 152/2006 prevede la **possibilità che** - in situazioni eccezionali e per periodi di tempo limitati - **la gestione dei rifiuti avvenga "in deroga"** alla disciplina posta dalla parte quarta del decreto stesso, in presenza di situazioni eccezionali di "necessità ed urgenza", tali da non consentire il ricorso a procedure ordinarie.

Qualora lo stato di emergenza da affrontare, dichiarato dalla Protezione civile, sia la conseguenza di eventi calamitosi naturali, il suddetto Dlgs 152/2006 prevede un'unica fattispecie semplificativa, consistente nella deroga al divieto di smaltire i rifiuti urbani al di fuori della regione di produzione.

Al riguardo, il Ministero sta valutando la **possibilità di introdurre** nel sopracitato disegno di legge delega di riforma della protezione civile (DDL 2608/S) una **norma di carattere generale applicabile nei casi di calamità naturali** dichiarati dalla Protezione civile, **che** senza necessità di una ulteriore mediazione amministrativa, **consenta speciali forme di gestione dei rifiuti**.

#### **STRUMENTI EMERGENZIALI IN MATERIA DI DISSESTO IDROGEOLOGICO E TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE ACQUE**

Il Ministro ha **ricordato gli interventi normativi adottati** in materia di rischio idrogeologico:

- art. 10 del DL 91/2014 con cui i Presidenti di Regione sono subentrati alle precedenti gestioni commissariali con poteri ampliati e rafforzati allo scopo di accelerare e semplificare sia la fase di progettazione che quella di autorizzazione e successiva esecuzione;
- artt. 7 e 9 del DL 133/2014 attribuiscono ai Presidenti di Regione in qualità di Commissari di Governo contro il dissesto idrogeologico la responsabilità nell'attuazione di qualunque intervento in materia di rischio idrogeologico con tutti i poteri e le modalità già previste dal citato decreto legge 91 del 2014. Vengono, inoltre, definite nuove regole anche per la fase di programmazione degli interventi a far data dal 2015 e ulteriori regole di semplificazione amministrativa e di accelerazione delle procedure degli interventi;
- provvedimenti attuativi emanati dal Governo nel corso del 2015: d.p.c.m. 28 maggio 2015 con il quale sono stati stabiliti i criteri e le modalità per definire le priorità di attribuzione delle risorse

finanziarie agli interventi del settore del rischio idrogeologico; d.p.c.m. 15 settembre 2015 con il quale è stato approvato il primo Piano stralcio Aree Metropolitane ai sensi dell'art. 7 comma 8 dello Sbocco Italia; nel settore idrico l'avvio delle procedure sostitutive e la nomina dei Commissari al fine di accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi in materia di fognatura e depurazione. Ha rilevato che la "ratio" che ha ispirato detti provvedimenti è stata quella di semplificare e di fare chiarezza su competenze, criteri e responsabilità; tuttavia non sempre la straordinarietà dello strumento prescelto ha di per sé determinato l'efficacia dell'azione amministrativa. Ad esempio non sempre i poteri speciali riconosciuti ai Presidenti di Regione o ai Commissari hanno determinato una accelerazione nella realizzazione delle opere, facendo emergere ulteriori criticità proprie della fase realizzativa degli interventi, in cui **i soggetti attuatori non risultano spesso strutturati per affrontare su vasta scala le molteplici problematiche di natura tecnica amministrativa e procedurale che possano insorgere nella fase di autorizzazione ed esecuzione delle opere.** "Dinanzi a situazioni di particolare gravità, per far fronte alle quali è magari necessario derogare all'ordinario assetto delle competenze, è necessario che chi intervenga in via sostitutiva abbia tutte le risorse necessarie per adempiere adeguatamente al compito al quale è chiamato. A questo riguardo pare necessario un intervento normativo in grado di farsi carico di queste esigenze".

## **AUTORIZZAZIONI E VALUTAZIONI AMBIENTALI**

Il Ministro ha ricordato l'adozione, con DPCM, del **Modello semplificato e unificato per la richiesta di autorizzazione unica ambientale-AUA**. Le Regioni, molte delle quali nel frattempo hanno adottato propri modelli di AUA, hanno l'obbligo di adeguare le normative regionali di settore al modello nazionale. "Fino ad ora, le imprese hanno presentato la domanda usando i moduli predisposti dalle Regioni, ai quali occorre allegare documenti, dichiarazioni e altre attestazioni previste dalle normative di settore relative agli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione ricompresi dall'AUA. Oggi queste domande (ricordiamo che l'AUA può sostituire fino a oltre sette autorizzazioni/comunicazioni) dovranno essere presentate al Suap (Sportello unico attività produttive) in base al nuovo modello nazionale, fino al suo adeguamento regionale".

Ha, inoltre, annunciato di voler **promuovere una riforma delle discipline "a regime" vigenti in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS)**, allo scopo di semplificare e accelerare le relative procedure. **Analogamente è possibile procedere con riferimento all'autorizzazione integrata ambientale (AIA)**, allo scopo sia di semplificare le procedure per il rilascio delle AIA statali e riordinare il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia, sia di ridefinire i rapporti tra procedure di VIA e AIA statali.

Con riguardo al tema della semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali da rendere a seguito di eventi emergenziali, ha evidenziato che l'art. 6 del Dlgs 152/2006 già prevede **la possibilità di "esentare" un progetto dalla VIA per gli interventi necessari a far fronte ad emergenze derivanti da calamità naturali**. La normativa nazionale andrà comunque riallineata al diritto comunitario, trasponendo gli obblighi previsti per i casi di esenzione nell'ambito del recepimento della **nuova direttiva VIA entro marzo 2017**.

Sul tema, il Ministro ritiene che sarebbe possibile **provare a delineare normativamente una agile istituzione** che abbia il compito specifico di affrontare le valutazioni di impatto ambientale direttamente connesse alla gestione degli stati post-emergenziali. Tale istituzione potrebbe essere configurata **come sezione aggiuntiva della Commissione VIA specializzata in tema di emergenze, o come organismo strutturalmente presente presso ISPRA**.

**Per l'AIA la situazione è differente:** appare infatti residuale il caso che sia essenziale, al fine di garantire la gestione ottimale di una emergenza, l'"esercizio normale" di una attività produttiva gestita in "unità tecniche permanenti". Dinanzi alle emergenze vanno piuttosto disciplinate situazioni che si discostano palesemente dal "normale esercizio" su cui pone primariamente l'attenzione l'AIA, e che pertanto possono essere autorizzati come modifiche al regime autorizzato in situazioni transitorie. Per tali autorizzazioni pare legittimo ritenere che non esistono espressi obblighi comunitari (che

invece riguardano le modifiche sostanziali) e che quindi l'ordinamento interno possa disciplinare la materia senza vincoli derivanti dal diritto europeo (ammettendo, ad esempio, procedure d'urgenza).

### **Testo dell'intervento del Ministro dell'Ambiente**