



# **PROGRAMMA AMBIENTE**

## **MOVIMENTO 5 STELLE**

# Indice

## Nota metodologica

<b>CAPITOLO e SEZIONE</b>	<b>PAG.</b>
1. Il modello che abbiamo in mente	4
2. Bonifiche e il caso Terra dei Fuochi	8
2.1 Bonifiche	
2.2 Terra dei Fuochi	
3. Per un'altra gestione dei rifiuti possibile	21
4. Acqua pubblica partecipata e trasparente	60
5. Pianificazione sostenibile dei territori	72
5.1 Diritto all'abitare e recupero del patrimonio	
5.2 Rigenerazione urbana e stop al consumo di suolo	
5.3 Fascicolo del fabbricato	
5.4 Contrasto all'abusivismo edilizio	
5.5 Cura del verde pubblico	
5.6 Recupero delle acque meteoriche	
5.7 Impegno per le aree interne e tutela piccoli borghi	
5.8 Messa in sicurezza del territorio (dissesto idrogeologico)	
6. Difesa dei parchi e delle aree protette	121
7. Per una vera mobilità sostenibile	127
8. Stop alle trivellazioni	131
9. Per una nuova governance ambientale	140
9.1 Politiche concrete contro i cambiamenti climatici	
9.2 Implementazione e sostegno al nuovo Sistema Nazionale di Protezione Ambientale	
9.3 La necessaria riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente	
9.4 Servizi pubblici e locali a misura di cittadino	
9.5 Valutazione e autorizzazioni ambientali partecipate e a difesa dell'ecosistema	
9.6 istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale	
9.7 Impegno concreto contro i reati ambientali	

## MATRICE GENERALE

In generale **il lavoro di stesura di un programma MoVimento 5 Stelle parte da un primo livello generale** che prevede la partecipazione, la condivisione dei contributi, la discussione e la votazione; nel **2° livello** intendiamo delineare un programma **ambiente** dove l'attività fatta in Parlamento, la discussione delle proposte di legge sul portale "LEX" e le varie attività ispettive vengono sistematizzate, sintetizzate e organizzate; in una prima fase il lavoro è svolto dai portavoce Camera-Senato e Parlamento Europeo che si sono occupati in maniera specifica di ambiente, la successiva discussione coinvolgerà i consiglieri regionali e gli amministratori locali; questa fase sarà in realtà molto breve per lasciare spazio alla fase più importante, la discussione in rete.

La matrice generale prevede l'individuazione di **PRINCIPI GENERALI E LIVELLI ESSENZIALI AMBIENTALI** e i **METODI DI ATTUAZIONE DEGLI STESSI TRAMITE ALCUNI OBIETTIVI**

### Principi generali e livelli essenziali ambientali:

- economia ambientale,
- valutazione del ciclo vita,
- indice ritorno energetico,
- sostenibilità e impatto ambientale,
- garanzia di salute e futuro;

### Attuare i principi generali perseguendo i seguenti obiettivi:

- gestione ottimale servizi ambientali,
- reale attuazione del principio del "chi inquina paga",
- gestione ottimale della Pubblica Amministrazione nel settore ambientale e degli appalti,
- focus sui servizi pubblici locali: la loro funzione ed importanza e quanto sono stati messi sotto attacco dalle politiche di privatizzazione,
- economia circolare,
- legalità,
- aggiornamento e ricerca;

ed eseguendo le seguenti **valutazioni** (acquisendo progressivamente i dati relativi a ciascun settore delle schede):

- cambiamento climatico;
- filiera;
- indici occupazionali;
- esternalità sanitarie ambientali;
- tutela dei cicli degli elementi: azoto (N), fosforo (P), ecc...;
- utilizzo risorse;
- rilevanza comunitaria europea e internazionale;
- sguardo ai rapporti internazionali e geopolitici.

Dopo questo cappello politico generale (contenuto anche nelle pdl revisione parte I e II -Zolezzi- del DL 152/2006) verranno sviluppati i piani per ogni settore, che dovranno prevedere in prospettiva tutti i dettagli in precedenza elencati (valutazioni), tentando di perseguire gli obiettivi elencati e arrivando al rispetto dei principi generali e alla realizzazione dei livelli essenziali ambientali citati. Un piano del genere può sembrare utopistico e troppo difficile da realizzare. In realtà si vuole semplicemente consentire ai migliori enti produttivi e di ricerca, soggetti pubblici e privati, di rendere pubblici dati di sostenibilità, che spesso sono già noti in ambiti non pubblici e costituiscono il pane quotidiano di chi imposta il mercato con logiche miopi e che frenano la sostenibilità stessa (vedi valutazioni del ciclo vita).

## Cap. 1: il modello che abbiamo in mente

### Paragrafo 1: i principi generali

Stato attuale tecnico e normativo: la normativa nazionale tratta i principi generali ambientali nel decreto legislativo 152/2006, articoli da 1 a 3 sexies, che riguardano appunto le **DISPOSIZIONI COMUNI E PRINCIPI GENERALI** ambientali.

Tale decreto legislativo deriva da un mero recepimento di atti sovraordinati, direttive europee e Costituzione della Repubblica italiana (dove non è inserito in forma esplicita nei principi fondamentali il riferimento all'ambiente) in particolare e ha come obiettivo primario (art. 2) la promozione dei livelli di qualità della vita umana. Questo principio contenuto nell'art. 2 viene affrontato nella nostra proposta di revisione. Tale obiettivo dovrebbe fra l'altro essere raggiunto isorisorse; all'art. 3-ter si affronta il tema del principio della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonchè il principio "chi inquina paga" che si è dimostrato difficile da raggiungere con l'attuale complesso normativo;

l'art. 3-quater affronta il tema dello sviluppo sostenibile, "prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane", ignorando il concetto di sviluppo finito e non mettendo al primo posto la sostenibilità ambientale;

l'art 3-quinquies affronta i "principi di sussidiarietà e di leale collaborazione", i principi contenuti nel decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale; al comma 3 dello stesso articolo si novella il possibile intervento statale: "Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati";

l'art. 3-sexies affronta il tema dell'informazione e della partecipazione, "chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale". Al comma 1-bis vengono scremate notevolmente le possibilità di informazione e partecipazione in base alla direttiva

2003/35/CE, di fatto portando sempre più spesso allo spezzettamento di impianti e autorizzazioni per evitare di informare e rendere possibile le modifiche di piani e programmi da parte del pubblico.

## Paragrafo 2: nostre proposte

Le parti da noi revisionate del decreto legge 152/2006 sono confluite nella seguente proposta di legge:

- i PRINCIPI GENERALI, proposta di legge Mannino, atto Camera numero 3126:  
[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0032350.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0032350.pdf)

Per quanto riguarda i PRINCIPI GENERALI siamo partiti dal presupposto che la normativa esistente non è a nostro parere soddisfacente dal punto di vista della evoluzione scientifica e tecnologica. Abbiamo considerato il mancato raggiungimento della sostenibilità ambientale che deve essere correlata alla valutazione del ciclo di vita e dell'etica che deve essere sempre più biocentrica, la necessità di maggiore possibilità e velocità di accesso alle informazioni, della sostanziale e della progressiva consapevolezza ambientale acquisita dagli individui, dalle associazioni, dai comitati e da altri enti alla luce del modello di sviluppo industriale e infrastrutturale maturato in questi decenni. Il 97% dei votanti **il primo quesito ambientale sul portale Rousseau** ha concordato con la necessità che le decisioni di ogni Ministero in merito a temi economici, ambientali e sociali, siano sottoposte a valutazioni vincolanti della loro sostenibilità, dell'impatto cumulativo e dell'analisi del ciclo vita, alla valutazione dell'**impronta ecologica**, inoltre confermano la necessità di un miglioramento dell'**accesso alle informazioni ambientali**.

Tale risposta **si declina nei principi generali ambientali** (vedi: di seguito) come nel modo di svolgere le **autorizzazioni ambientali** (vedi: capitolo 9.5 del presente documento).

### Principio primo

Il primo principio introdotto è quello della SEPARAZIONE della TUTELA predisposta in favore delle RISORSE NATURALI dalla tutela della SALUTE UMANA e della qualità della vita, rendendo **giuridicamente rilevante** qualsiasi **pregiudizio recato alle risorse naturali**, indipendentemente da un danno, o da un grave rischio diretto di danno, alla salute dell'uomo, in linea con la nuova formulazione europea del danno ambientale; troppe volte il **danno alla salute** è stato **misconosciuto** e non è stato riconosciuto il **valore intrinseco e strumentale delle risorse** e si è consentito di proseguire a danneggiare l'ambiente, la salute e le filiere produttive con la scusante che non è ancora dimostrato il danno alla salute umana (con frequenti dimostrazioni a distanza di molti anni, durante i quali si è perpetrato il danno ambientale e alla salute umana stessa). Il sovvertimento dei cicli naturali e dei limiti planetari deve prevedere un'attenzione sempre maggiore pena possibili stravolgimenti ecosistemici di cui si ha già evidenza nel calo della qualità delle acque (eccesso di nitrati per esempio), nella riduzione della disponibilità di fosforo, nella riduzione di biodiversità, nei cambiamenti climatici.

### Principio secondo

Il secondo è quello di INNALZARE gli STANDARD di TUTELA e non il contrario. La recente tendenza europea è formalmente di **tutelare la "crescita"** come da proposta di direttiva COM(2012)628, che modifica la direttiva 2011/92/UE in termini di richiesta di VIA solo in **presenza di impatti**

**ambientali chiaramente significativi**; attualmente la tendenza è forzosamente alla costruzione di impianti piccoli per le nuove tipologie produttive, già non sottoponibili a VIA, la nuova direttiva potrebbe rarefare ulteriormente l'applicazione della VIA e renderebbe **inutile** qualsiasi pubblicazione di piani, programmi e progetti.

### **Principio terzo**

Il terzo è l'introduzione del principio di SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE in luogo di sviluppo sostenibile.

### **Principio quarto**

Il quarto è la necessità di una POLITICA ENERGETICA SOSTENIBILE caratterizzata dai principi del **risparmio energetico e del benessere economico a bassa intensità ecologica e alta intensità occupazionale**, nonché al limitato consumo di risorse in linea con quanto proposto nel piano energetico.

### **Principio quinto**

Il quinto è basato sul calcolo dell'IMPRONTA ECOLOGICA (Wackernagel e Rees, Università della British Columbia, Canada, a partire dagli anni '90). Una teoria di sistema di CONTABILITÀ AMBIENTALE in grado di stimare la quantità di **risorse rinnovabili che una popolazione utilizza per vivere, calcolando l'area totale di ecosistemi terrestri e acquatici necessaria per fornire, in modo sostenibile, le risorse utilizzate e per assorbire, sempre in modo sostenibile, le emissioni prodotte.**

### **Principio sesto**

Il sesto è l'ACCESSO alle INFORMAZIONI AMBIENTALI relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio riconosciuto come un **diritto fondamentale**, al pari di altri **diritti della persona** (quali il diritto alla salute, al lavoro, alla conoscenza, eccetera). È inoltre riconosciuta la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso alla documentazione anche se non ricorra necessariamente un "interesse giuridicamente rilevante".

È necessario assicurare **forme di pubblicità idonee e facilmente accessibili** per i cittadini rispetto alle informazioni e agli atti richiamati.

### **Principio settimo**

Il settimo è la necessità di valutare nella maniera più precisa possibile il RITORNO ENERGETICO SULL'INVESTIMENTO ENERGETICO (EROEI o EROI: Energy Returned On Energy Invested o Energy Return On Investment), criterio in base al quale si opera una necessaria **comparazione tra l'energia ricavata e l'energia utilizzata** per arrivare al suo ottenimento (vedi impianti industriali). Per esempio: **l'energia solare fotovoltaica** ha un EROI doppio rispetto ad energia da **biogas agricolo** negli studi analizzati. Questo calcolo ha una valenza temporale e spaziale, è cioè chiaramente variabile in base alla disponibilità di risorse in un territorio e varia nel tempo, deve essere rivalutato in diversi contesti e periodi.

## **Principio ottavo**

L'ottavo è la possibilità per **gli enti e per i cittadini** di esercitare AZIONI CONTRARIE a provvedimenti già assunti dai soggetti precedenti, a fortiori, richiedendo l'intervento dei poteri pubblici al fine di inibire e di prevenire il verificarsi di eventuali possibili pregiudizi all'ambiente.

## **Paragrafo 3: dove reperire le risorse e quale beneficio si attende anche rispetto ad altri settori**

I principi generali ambientali, in maniera forse non così immediatamente percepibile, regolano tutta la politica ambientale; i dati in corso di acquisizione sul PIL ambientale (intorno ai 600 miliardi di euro all'anno in Italia, un terzo del PIL nazionale) potranno precisare alcuni aspetti. Basti pensare a quante attività risultano possedere autorizzazioni e impatti ambientali, quante attività ottengono nuove autorizzazioni o le devono rinnovare, basti pensare al costo della gestione dei rifiuti, delle acque, del suolo, ma anche agli effetti positivi per l'uomo e l'ambiente.

La gestione dei rifiuti urbani e speciali ammonta a circa 34 miliardi di euro all'anno, il dissesto idrogeologico costa (per la gestione delle urgenze ed emergenze) almeno 2 miliardi di euro all'anno, i sismi sono costati circa 4 miliardi di euro all'anno negli ultimi 10 anni, gli effetti dell'inquinamento dell'aria (studio ECBA) 48 miliardi di euro all'anno.

Per quanto riguarda costi pluriennali, il costo totale delle bonifiche si aggira sui 250 miliardi di euro, per i soli 39 siti inquinati di interesse nazionale (SIN) si aggira sugli 80 miliardi (40 miliardi per la sola messa in sicurezza stimata da Confindustria); la gestione residua dei materiali contenenti amianto a circa 80 miliardi di euro complessivi (il costo annuo per bonifiche e danni da amianto è superiore a 2 miliardi di euro), stiamo raccogliendo i dati relativi al costo della depurazione e gestione delle risorse idriche.

Ne consegue la necessità di una politica oculata che soppesi effetti collaterali e benefici di ogni attività umana, naturalmente questa bozza di programma ambientale andrà integrata con il programma energetico, infrastrutturale, agricolo e di ogni altro settore che abbia impatti ambientali o intenda usufruire di risorse finite.

Attualmente si può ottenere una linea programmatica con interessanti aspetti economici che andranno progressivamente puntualizzati e potranno guidare la produzione, la ricerca e la sostenibilità e soprattutto orientare le priorità normative.

# Cap. 2: bonifiche e il caso Terra dei Fuochi

## Sezione 1: bonifiche

### Paragrafo 1

#### 1.1 Lo stato attuale

Le bonifiche in Italia non si fanno, o si fanno male o comunque molto a rilento; si registrano diverse difficoltà generalmente rintracciabili in modo simile su tutto il territorio nazionale:

- difficoltà a individuare il responsabile dell'inquinamento che per legge è chi dovrebbe occuparsi delle opere;
- difficoltà diffusa a rintracciare i fondi per realizzare le opere di bonifica;
- eccesso di burocratizzazione e farraginosità delle norme.

Intanto i territori subiscono un doppio danno:

- quello di un continuo e progressivo avanzamento dello stato di degrado e d'inquinamento delle matrici ambientali. Esso molto spesso è progressivo nel tempo e avanza nello spazio diffondendosi e sempre di più minacciando più ampi strati del terreno, più vaste aree e spesso arrivando alle falde acquifere perché dopo decenni dall'inizio dell'evento d'inquinamento troppo spesso nulla si è fatto per arrestare il processo di evoluzione del danno;
- quello di un degrado sociale ed economico dei territori che non possono prevedere un altro futuro produttivo in quei territori contaminati e abbandonati.

Occorre quindi provvedere alle bonifiche e come legislatori ci spetta l'onere di rimuovere quegli impedimenti e/o favorire quelle condizioni che ci permettano di fare questo grosso investimento urgente e necessario per tutto il paese. Purtroppo, anche quando le bonifiche si fanno, si registra che quasi il 40% dei casi, la "tecnologia" di disinquinamento è la ruspa: cioè si scava il terreno contaminato e si trasferisce in una discarica. Si scava un buco per riempirne un altro. Il beneficio ambientale è a quel punto impercettibile, il costo è più alto rispetto alle tecnologie più serie, ma è il modo di "risanare" che viene più facilmente accettato.

#### 1.2 I dati

100mila ettari inquinati in 39 siti di interesse nazionale (SIN) e 6mila aree di interesse regionale, in attesa di bonifica. Da Taranto a Crotona, da Gela e Priolo a Marghera, passando per la Terra dei fuochi: un business da 30 miliardi di euro tra ritardi, inchieste giudiziarie e commissariamenti. La storia del risanamento in Italia sembra ferma a dieci anni fa nonostante i drammatici effetti sulla salute. Rischio ecomafie e criminalità in tutta Italia: dal 2002 concluse 19 indagini, emesse 150 ordinanze di custodia cautelare, denunciate 550 persone e coinvolte 105 aziende.

Le superfici, terrestri e marine, individuate negli ultimi 15 anni come siti contaminati sono davvero rilevanti. I risultati ottenuti fino ad oggi per il raggiungimento della bonifica di queste aree invece, non sono purtroppo altrettanto rilevanti. Secondo il programma nazionale di bonifica curato dal Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il totale delle aree perimetrare come siti di interesse nazionale (SIN) è arrivato negli anni a circa 180mila ettari di superficie, scesi oggi a 100mila ettari, solo grazie alla derubricazione di 18 siti da nazionali a regionali (i SIN sono quindi passati da 57 a 39).

Solo in 11 SIN è stato presentato il 100% dei piani di caratterizzazione previsti (è il primo step del processo di risanamento che definisce il tipo e la diffusione dell'inquinamento presente e che porta alla successiva progettazione degli interventi). Anche sui progetti di bonifica presentati e approvati emerge un forte ritardo: solo in 3 SIN è stato approvato il 100% dei progetti di bonifica previsti. In totale, sono solo 254 i progetti di bonifica di suoli o falde con decreto di approvazione, su migliaia di elaborati presentati.

Le bonifiche vanno a rilento, ma non il giro d'affari del risanamento ambientale che si aggirerebbe intorno ai 30 miliardi di euro. Dal 2001 al 2012 sono stati messi in campo 3,6 miliardi di euro di investimenti, tra soldi pubblici (1,9 miliardi di euro, pari al 52,5% del totale) e progetti approvati di iniziativa privata (1,7 miliardi di euro, pari al 47,5% del totale), con risultati concreti davvero inesistenti.

### **1.3 Legislazione**

La materia delle bonifiche è attualmente contenuta nel titolo V della parte quarta del D.lgs. 3 aprile 2006, n.152 cd testo unico ambientale. A sostanziale differenza rispetto a quanto previsto per i rifiuti e per i rifiuti di imballaggio che rappresentano i temi di maggiore rilievo contenuti nella richiamata Parte Quarta, la materia delle bonifiche non è una disciplina derivata dalla normativa comunitaria, sebbene le procedure di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale dei siti contaminati siano sostanziale applicazione dei principi cardine ambientali contenuti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea con particolare riferimento al principio "chi inquina paga". L'assenza di una disciplina immediatamente applicabile in ciascuno stato membro in relazione agli interventi per ridurre o eliminare una fonte di contaminazione per restituire un sito alla fruibilità esistente prima della contaminazione o ad altro uso ha, dunque, condotto il legislatore nazionale ad introdurre una disciplina nazionale sul tema sin dal tardivo recepimento della disciplina comunitaria nel nostro Paese in tema di rifiuti e rifiuti pericolosi. Come noto, infatti, il legislatore nazionale ha dapprima optato per un approccio tabellare, salvo poi correggere il tiro, introducendo un sistema più articolato frutto della combinazione di un sistema tabellare "presuntivo" ed una analisi sito specifica valutativa di potenziale effetti negativi per l'uomo e per l'ambiente. Tanto premesso, il numero delle bonifiche dei siti contaminati il cui procedimento di restituzione alla fruibilità portate a termine può dirsi completato nel nostro Paese è davvero esiguo, anche e soprattutto per quelle aree caratterizzate da una contaminazione particolarmente pericolosa, persistente, e diffusa e che in base al nuovo (rispetto al decreto Ronchi) art. 252 sono stati ricompresi nei siti di interesse nazionale (SIN), delegandosi allo Stato oneri di bonifica, di messa in sicurezza e ripristino altrimenti in capo al responsabile, nonché agli enti locali. Tornando al principio di origine comunitaria rappresentato dal "chi inquina paga" non può che desumersi il carattere eminentemente oneroso in capo al responsabile della contaminazione.

### **1.4 Contesto normativo**

Nel luglio del 2009 Confindustria produsse, nell'ambito dei lavori dell'allora "Commissione Sviluppo Sostenibile", un position paper con il quale intese fornire il proprio contributo per superare quelle che a suo giudizio erano le criticità all'avanzamento delle bonifiche in Italia e alla conseguente reindustrializzazione dei territori.

Tutti gli ultimi interventi normativi in materia di bonifiche emanate in questa legislatura sono in linea con le istanze presentate da Confindustria e perseguono l'obiettivo di semplificazione da essa dettati,

anche a discapito, a nostro avviso, del pieno rispetto delle dovute fasi di controllo e di garanzia di tutela ambientale degli interventi.

Le misure introdotte sul fronte della semplificazione e della compatibilità tra attività produttive e bonifiche hanno avviato il processo di riforma della materia.

Nel documento del 2009 venivano elencate tutte le richieste e definite le proposte normative di Confindustria atte alla rimozione delle criticità che gli operatori industriali ritenevano di riscontrare.

Il riferimento è, in particolare, alla necessità di:

- ulteriori semplificazioni amministrative (per esempio: in tema di determinazione dei valori di fondo naturale da parte delle ARPA, di attività sperimentali per la taratura dei progetti, di rilascio delle certificazioni di avvenuta bonifica);
- potenziare l'operatività di determinati strumenti (per esempio: accordi di programma per valorizzare le iniziative imprenditoriali di rilancio di siti contaminati disciplinando le modalità di subentro del cessionario negli obblighi gravanti sul cedente);
- in tema di delitti ambientali, introdurre forme di bilanciamento della risposta penale che tengano conto delle condotte di riparazione del pregiudizio poste in essere dal soggetto interessato.

Tutte richieste compiutamente esaudite da procedimenti legislativi portati a termine dal governo Renzi:

- la "nuova" Legge 181/89, per il "rilancio delle aree di crisi industriale";
  - art. 33 D.L. Sblocca Italia;
  - art. 35 D.L. Sblocca Italia;
- ed altri provvedimenti semplificativi in corso.

Fortunatamente nella legge 68/2015 siamo riusciti al Senato ad introdurre due fondamentali punti attinenti la questione bonifiche:

- il reato di omessa bonifica;
- la confisca dei beni finalizzata alla bonifica.

## **1.5 Problematiche**

I problemi insiti alle procedure di bonifica possono dunque essere ricondotti ad almeno tre ordini di fattori in ordine logico:

- individuazione del responsabile e solvibilità di quest'ultimo in caso affermativo;
- lento esercizio del potere sostitutivo degli enti locali in caso di mancato accertamento del responsabile;
- mancanza di fondi per l'ente sostituito per procedere alle attività di bonifica.

A questi possiamo a ragione aggiungere la mancata partecipazione delle popolazioni residenti nei luoghi contaminati oggetto di bonifica alle varie fasi di pianificazione e decisionali che ha contribuito nel tempo a rendere l'effettivo recupero dei terreni quantomeno insoddisfacente.

## **Paragrafo 2**

### **2.1 La nostra proposta**

La legge proposta dal M5S (C.3795 De Rosa), composta di 18 articoli, mira ad accelerare i procedimenti di bonifica semplificandone alcuni passaggi, definendo meglio responsabilità e metodologie, salvaguardando i controlli, sanando le attuali lacune normative e garantendo trasparenza dei dati e partecipazione dei cittadini.

Con le nostre proposte vogliamo rendere chiaro l'ambito di applicazione della normativa sulle bonifiche, armonizzandola con la normativa dei rifiuti e dando completezza ad un'attività di verifica precedentemente non regolamentata.

### **2.2 Procedure snelle, tempi certi, controlli**

In relazione agli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso predisposti dalle regioni con appositi piani, abbiamo approntato disposizioni finalizzate a garantire tempi certi per l'adozione di tali piani con eventuale esercizio di potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia delle regioni, nonché modalità per garantire trasparenza e partecipazione del pubblico attraverso la trasmissione di osservazioni ai piani. Si stabilisce inoltre che lo Stato rediga delle linee guida, dei criteri generali e degli standard per la bonifica dei siti inquinati anche ai fini della elaborazione dei piani regionali per le bonifiche per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso.

### **2.3 Definizioni non interpretabili**

Proponiamo di rivedere le definizioni normative, sia in funzione dell'esperienza oggettiva maturata in quasi vent'anni di normativa nazionale, sia in coerenza con le modifiche apportate. Verranno introdotte nuove definizioni relative a contesti previsti ma non esaurientemente descritti nel testo vigente (perimetrazione, contaminazioni pregresse, valori di fondo, responsabile della contaminazione, ambito territoriale con fondo naturale), in termini di fasi procedurali (progettazione per fasi, interventi di contenimento e d'emergenza, riqualificazione ambientale), di metodologie di bonifica e messa in sicurezza (bonifica con misure di sicurezza) ed infine di soggetti coinvolti (soggetto interessato). Sostanzialmente vogliamo provare ad innalzare il livello di protezione ambientale anche grazie a razionalizzazioni o semplificazioni delle definizioni che possano consentire una maggiore chiarezza e sicurezza per chi opera a diverso titolo nel campo dei siti contaminati e che possano garantire il completamento degli interventi di bonifica spesso rallentati o sospesi per incertezza interpretativa o per assenza di procedure intermedie che garantissero un contenimento dei costi.

Le nostre proposte mirano nel complesso alla riduzione dei tempi (che sono stati quasi sempre ridotti rispetto al testo vigente) già in fase di indagine preliminare senza però introdurre elementi di semplificazione che possano abbassare il livello di controllo e sicurezza.

Sempre nell'ottica di riduzione dei tempi, che non solo rappresenta un vantaggio per chi opera riducendo i costi che se protratti nel tempo potrebbero rendere impossibile il completamento dei lavori, ma consente anche di risolvere prima la contaminazione, vogliamo eliminare la certificazione di avvenuta bonifica da parte della provincia e sostituirla con la relazione dell'ARPA. Tale scelta deriva dalla considerazione che le province predispongono la certificazione sulla base della relazione di ARPA e si limitano ad effettuare un mero lavoro cartaceo che si traduce in una fase di allungamento dei

tempi nei quali i costi di gestione del cantiere permangono o si amplificano e la presenza di scavi aperti, spesso non sufficientemente presidiati, diviene un centro di rischio sia in termini di sicurezza che in termini di potenziali attività illecite.

Riteniamo di sopprimere l'art. 242-bis del TUA divenuto inutile alla luce delle modifiche operate sui tempi di svolgimento della procedura ordinaria. Infatti la ratio del suo inserimento nel testo vigente è stata quella di snellire i tempi grazie al ricorso all'intervento in autonomia ed autocertificazione rischiando però di abbassare il livello dei controlli e dell'affidabilità dei risultati.

## **2.4 Analisi di rischio (AdR)**

Più in dettaglio, tali modifiche salienti riguarderanno la soppressione dell'AdR sito specifica con reintroduzione dell'analisi di rischio con calcolo diretto del rischio. Tale modifica è motivata dalla discrezionalità applicativa di una AdR sito specifica che nel corso dei dieci anni di applicazione non ha portato reali vantaggi dal punto di vista della celerità di svolgimento dei procedimenti di bonifica introducendo, invece, considerevoli difformità di trattamento dei diversi siti contaminati.

## **2.5 Sanare le lacune normative**

Prevediamo la reintroduzione delle bonifiche con misure di sicurezza di cui alla normativa precedente e non inserite nel D.lgs.152/06, se non come sola messa in sicurezza permanente citata negli allegati tecnici. Reintrodurremo anche la progettazione per fasi prevista dalla normativa precedente e non inserita nel D.lgs.152/06 e che invece diviene necessaria soprattutto per interventi di dimensioni e/o complessità significative consentendo anche agli enti una maggior incisività nei controlli. Prevediamo inoltre la razionalizzazione degli interventi d'emergenza con un distinguo tra interventi di contenimento immediato ed interventi d'emergenza più complessi oggetto anche di approvazioni ed autorizzazioni.

Sarà introdotta la regolamentazione di un settore che da sempre si è sottratto ad una regolamentazione della qualità del suolo: stiamo parlando degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento.

Inseriremo modifiche normative finalizzate alla pubblicità dei dati e delle informazioni ambientali relativi alla bonifica ed altri interventi necessari in aree militari.

Con le nostre proposte intendiamo anche sanare un vuoto procedimentale contenuto sia nel testo vigente (D.lgs.152/06) che in quello previgente (DM 471/99): entrambe le norme prevedono la notifica della contaminazione in caso di superamenti dovuti ad eventi attuali o ad eventi pregressi con pericolo di peggioramento, ma in nessuno dei due casi si prevede la verifica e la conseguente notifica di contaminazioni pregresse (contaminazioni storiche) in assenza di un pericolo di peggioramento. Tale condizione ha fatto sì che molte ex aree industriali, non inquadrare in alcuna casistica tra quelle previste dalle norme citate, siano sfuggite e ancora oggi sfuggano, all'accertamento della qualità dei suoli. Prevediamo dunque che vi sia un meccanismo efficace di censimento e caratterizzazione di tutti i siti potenzialmente contaminati.

Inseriremo l'obbligo, importante, di riportare nel certificato di destinazione urbanistica (CDU) tutte le informazioni utili a conoscere e tracciare la storia ambientale del sito anche al fine di garantire sia eventuali acquirenti sia gli enti coinvolti nel procedimento.

## **2.6 Introduzione di criteri statistici**

Un'altra modifica saliente è rappresentata dall'introduzione di un criterio statistico di valutazione della contaminazione. Per aree con più di dieci punti d'indagine sarà possibile effettuare la trattazione statistica del dato al fine di considerare la situazione della qualità del suolo nel suo complesso ed

evitare che un solo punto contaminato (magari per un valore di poco eccedente il limite tabellare) diventi un costo in termini economici ma soprattutto ambientali (movimentazione di mezzi e materiale, trasferimento della contaminazione, utilizzo del materiale in centri di recupero con diluizione di matrici più contaminate).

## **2.7 Aggiornamento costante valori tabellari**

Vogliamo garantire una rivisitazione costante dei valori tabellari di riferimento che, nella normativa vigente, hanno concentrazioni spesso semplicemente mutuata da normative di altri paesi e non sono invece frutto di una riflessione nazionale e contestualizzata al territorio. Inoltre per molti parametri è necessario un aggiornamento costante dei livelli di tollerabilità alla luce dei risultati e delle esperienze scientifiche.

## **2.8 Ulteriori proposte puntuali**

### **2.8.1 Rendere reperibili e certi i fondi necessari alle operazioni di bonifica.**

Sia che l'onere sia a carico del privato che dell'ente, la reperibilità dei fondi è un problema centrale. All'uopo, sono state valutate alcune proposte emendative ed O.D.G, presentate a più riprese al ddl "Agenzie ambientali" A.S. 1458 sulla Istituzione di un "Fondo Unico Ambiente Giustizia", per esempio e al cosiddetto Sblocca Italia.

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLMESS/906443/index.html>

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLMESS/813101/index.html>

#### **Istituzione di un Fondo Unico Ambiente Giustizia.**

Nell'ambito del Fondo Unico Giustizia istituire il Fondo Nazionale Ambiente Giustizia, a destinazione obbligata e vincolante, finanziato con i proventi ottenuti dal sequestro penale e/o amministrativo di beni mobili o immobili o dalla confisca, da tutte le ammende, le sanzioni civili e penali che siano di natura e/o derivazione ambientale, nonché dalle somme non ritirate trascorsi 5 anni dalla definizione dei processi civili e delle procedure fallimentari.

Il Fondo Nazionale Ambiente Giustizia dovrà essere finalizzato al ripristino ambientale, alla bonifica e al recupero dei siti inquinati.

### **2.8.2 Garantire la gestione post mortem, rendere le fideiussioni e la quota parte degli utili destinati ad essere indisponibili al gestore**

La bonifica dei siti industriali dismessi andrebbe sempre intesa quale atto di governo pubblico dell'economia, da collocare nell'ambito di un modello che privilegi sempre le esigenze collettive e sociali. Alla bonifica andrebbe restituita la sua prima finalità che è quella del ripristino e della tutela ambientale e quella di un'azione politico-economica di riconversione certa. Lo stravolgimento di questi valori pregiudica a volte per sempre il futuro delle aree dismesse.

La bonifica si impone non solo al superamento dei limiti di accettabilità in un sito a seguito di un episodio di inquinamento, ma anche nel caso in cui, a prescindere da alcuna fattispecie di inquinamento, si verifichi il mutamento della destinazione d'uso del sito (ad esempio, da destinazione industriale a residenziale) e la nuova destinazione d'uso preveda limiti di accettabilità più restrittivi (limiti di accettabilità fissati nel D.M. n. 471/99)

La quantificazione del danno ambientale, che da sempre rappresenta uno dei maggiori problemi in materia ambientale, essendo l'ambiente un bene insuscettibile di valutazione economica secondo i prezzi di mercato, dovrebbe essere attuata sempre tramite una tutela reintegratoria e solo in via residuale, e addizionale, tramite una tutela risarcitoria.

Ne discende la necessità di estendere l'obbligo, previsto ad oggi solo per alcune tipologie di impianti grazie al d.leg. 44/2014, a tutte le attività produttive di qualunque specie, nel rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali nazionali e regionali, con vincolo di aggiornamento per quelle esistenti, di accantonamento di una somma proporzionale al tipo di produzione, all'impronta ecologica esercitata sul territorio e al rischio stimato di contaminazione eventuale delle matrici ambientali, in un fondo, tramite sottoscrizione di fidejussione o assicurazione, che sia vincolato e blindato, finalizzato esclusivamente al ripristino ambientale e alla bonifica, commisurato ai valori-limite al cambio di uso per destinazione commisurato ai limiti di accettabilità più restrittivi, per favorire sempre l'ecosistema e al fine di avere contezza dei fondi necessari al ripristino ambientale e alle bonifiche dei territori dopo la dismissione, con l'obiettivo di una riconversione certa che non gravi sulla collettività e sui beni comuni.

L'addebito dei costi destinati alla protezione dell'ambiente a colui che inquina, e non solo in via teorica e di principio, incita quest'ultimo a limitare l'inquinamento provocato dalle proprie attività e a ricercare prodotti o tecnologie meno inquinanti. La concreta applicazione di questo principio tende a disincentivare le produzioni e le attività destinate a provocare inquinamenti, costringendo l'inquinatore a sostenere i costi della riparazione dei danni e delle misure atte a prevenirli.

Il collegamento di tale principio con considerazioni di ordine economico appare evidente laddove si precisa che gli interventi ripristinatori e di bonifica debbono essere realizzati "a proprie spese" dal responsabile della contaminazione.

Troppo spesso avviene che le aziende che hanno gestito un sito industriale o una discarica non siano in grado di garantire la gestione post mortem e/o il ripristino dei luoghi; a fine gestione è frequente che le aziende risultino in stato di bancarotta finanziaria o di fallimento e che non si riesca più a reperire i fondi necessari, non si ha certezza e contezza dei fondi accantonati e delle fidejussioni pur dovute per legge.

Intendiamo quindi proporre le seguenti azioni:

- Individuazione, di concerto con le Regioni, di disposizioni legislative atte all'introduzione di una disciplina omogenea volta alla creazione di garanzie fidejussorie per tutte le attività antropiche considerate impattanti, che sia maggiormente esteso di quanto attualmente disciplinato, e fortemente vincolante.
- Definizione di un fondo blindato a cui il proprietario/gestore non possa fare appello né ricorso; che sia vincolato e finalizzato, nella sola disponibilità dell'ente al solo ed esclusivo scopo di provvedere al ripristino dei luoghi al cessare dell'attività, per la riconversione e bonifica e/o per provvedere alla messa in sicurezza di emergenza o definitiva in caso di inquinamento rilevante o danno ambientale verificatosi in esercizio.
- Assicurazione che risulti indisponibile al gestore, nel contempo, anche la quota parte del profitto da accantonare in esercizio finalizzato del fondo atto al ripristino.

### **2.8.3 Individuazione del responsabile dell'inquinamento**

Per quanto attiene la individuazione del responsabile dell'inquinamento è necessario rivedere in termini più vincolanti i documenti obbligatori da presentare all'atto del passaggio di proprietà o gestione di un sito o di un attività, che trasferisce la titolarità del bene da un soggetto (cedente) a un altro (cessionario), sia che ciò dipenda da un atto a titolo oneroso (vendita) o gratuito (donazione) o del trasferimento di un servizio,

- Il passaggio di proprietà, atto pubblico redatto da un pubblico ufficiale quale, appunto, un notaio, dovrà prevedere la cessione di tutti gli oneri e pendenze di bonifica e ripristino necessari.

A tal fine, la parte cedente dovrà fornire alla parte acquirente oltre a tutti i dati e documenti necessari all'atto: "l'atto di provenienza", la documentazione amministrativa, le planimetrie catastali, la documentazione urbanistica, tutti i permessi, anche la certificazione di caratterizzazione del sito inerente i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, suolo, sottosuolo, acqua e aria e l'analisi di rischio sito specifica che tenga conto degli esiti della caratterizzazione, delle caratteristiche ambientali e dell'utilizzo presente o futuro del sito stesso, con lo scopo di determinare le Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) accettabili per quel sito specifico.

L'acquirente potrà richiedere una verifica dei dati tramite l'ARPA competente a sue spese.

L'accettazione dell'attestazione varrà quale titolo di assunzione di responsabilità da parte dell'acquirente dello stato di fatto dei luoghi, delle opere necessarie e dei costi per eventuali opere di bonifica, messa in sicurezza o ripristino dei luoghi.

#### **2.8.4 Altro punto dolente**

Da alcune analisi si ricava che più del 50% degli interventi di bonifica dei SIN è ubicato ex situ, prevalentemente tramite scavo e smaltimento in una discarica. Il beneficio ambientale è irrilevante in termini complessivi e la spesa è molto alta, l'impatto dei mezzi sostanziale, i tempi comunque riguardevoli per le difficoltà gestionali di reperimento del sito adatto e i costi per realizzare un adeguato impianto di discarica certamente non trascurabili, il costo è più alto rispetto alle tecnologie più serie, ma è il modo di "risanare" che viene più facilmente accettato.

Un intervento, in sintesi, inefficace dal punto di vista ambientale e inefficiente dal punto di vista economico, ma su cui oggi si continua a fare affidamento per alcuni vantaggi che esso comporta, primo su tutti, i ridotti tempi di realizzazione rispetto, alle più efficaci tecnologie in situ.

L'auspicio è quindi che si possa lavorare nella promozione di tecnologie efficaci, meno impattanti e meno costose del ricorso alla discarica a partire dalle principali criticità riscontrate nell'esperienza operativa maturata a livello nazionale, sia lato industria che istituzioni, potendo contare su un elevato livello scientifico e di ricerca della filiera delle bonifiche.

### **Paragrafo 3**

#### **3.1 Costi e benefici**

Intendiamo semplificare il quadro normativo in tema di bonifiche e ripristino ambientale senza allentare gli imprescindibili standard di tutela ambientale e di difesa della salute dell'uomo. Maggiore facilità nell'applicazione delle procedure di bonifica comporterà minori costi e più facilità di realizzazione degli interventi.

Nel dettaglio l'obbligo per le regioni, pena l'esercizio sostitutivo da parte dello Stato, di predisporre dei piani per interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso comporterà l'uso razionale delle risorse umane dell'ente, senza oneri aggiuntivi, ma potrà garantire certezza nella programmazione urbanistica di quelle aree che hanno ospitato nel tempo attività fortemente impattanti sul territorio. Saranno così restituite alle popolazioni residenti, anche parzialmente e per diversi usi, aree compromesse dall'inquinamento antropico, attraverso l'attività di programmazione regionale ma anche attraverso il sostegno e la partecipazione della popolazione interessata. Tale attività di controllo e coinvolgimento della cittadinanza sarà in grado di ridurre la sfiducia e la diffidenza nei confronti delle attività di bonifica e del riutilizzo delle aree recuperate.

Le specifiche semplificazioni previste saranno finalizzate ad avere criteri meno discrezionali rispetto ai metodi d'indagine oggi previsti, assicurando, su tutto il livello nazionale, regole certe ed uniformemente applicate.

Nel tema delle semplificazioni va inserita la progettazione per fasi nell'ambito delle bonifiche che, seppur a prima vista apparentemente meno ambiziosa rispetto alle previsioni vigenti, avrà il merito di far sì che il soggetto obbligato alla bonifica sia esso il responsabile della contaminazione che l'ente locale intervenuto in via sostitutiva riesca ad assicurare progressivamente una rimozione degli inquinanti da un'area determinata senza comportare oneri che, talora eccessivamente gravosi, non consentono ad oggi la bonifica di nemmeno alcune delle aree o particelle, tra quelle contaminate. La riduzione dei termini connessi al completamento delle procedure di bonifica va nella direzione di garantire celerità a questi interventi.

Altro aspetto importante è rappresentato dagli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento. Una maggiore chiarezza nella programmazione e nella realizzazione degli interventi eviterà che il made in Italy alimentare prodotto in aree di grande pregio del nostro Paese possa esser messo in pericolo da contaminazioni importanti e possa compromettere la fiducia del consumatore sia italiano che estero.

L'introduzione di un criterio statistico di valutazione della contaminazione ha l'obiettivo di imporre un intervento al responsabile della contaminazione, (o agli altri soggetti previsti dalla legge) solo ove vi sia una contaminazione effettiva dell'area.

Aspetto innovativo e più garantista nei confronti della tutela dell'ambiente e della salute è rappresentato dalla previsione secondo cui è necessario verificare, con conseguente notifica, anche le contaminazioni pregresse (cd contaminazioni storiche) anche in assenza di un pericolo di peggioramento di esse.

Sempre al fine di parametrare le soglie di contaminazione al rischio effettivo per l'ambiente e la salute prevediamo che i valori tabellari siano periodicamente soggetti a verifiche al fine di calibrare gli interventi, e gli oneri connessi, alle effettive esigenze di tutela dell'ambiente e della salute umana. In conclusione è necessario che le procedure per gli interventi di bonifica siano caratterizzate da equilibrio, chiarezza, e celerità e che essi siano in carico del responsabile della contaminazione, o dagli altri soggetti previsti dalla legge, quando sia effettivamente accertato il potenziale pericolo per la salute dell'uomo, nonché per l'integrità delle matrici naturali.

Se si decidesse finalmente di disinquinare per davvero e in modo definitivo i 38 siti di interesse nazionale, il beneficio sarebbe certamente per la salute dei cittadini e per il benessere dell'ambiente, ma anche e conseguentemente per la nostra economia, per la ricchezza del territorio che potrebbe tornare a produrre benessere per tutti.

Le cifre, necessariamente approssimate, dell'economia dell'ambiente ci dicono che se il sistema pubblico investisse 10 miliardi in 5 anni per decontaminare i posti più inquinati d'Italia si avrebbe un ritorno fiscale tra IVA e imposte varie di quasi 5 miliardi, ossia rientrerebbe metà della spesa, e si darebbe vita a nuovi possibili investimenti per altri 20 miliardi, producendo un valore aggiunto sui 10 miliardi, dando nuova opportunità di lavoro a 200mila persone (fonte: dati tratti da uno studio presentato alla rassegna RemTech gli "stati generali delle bonifiche dei siti contaminati" da Claudio Andrea Gemme, presidente del comitato Industria e Ambiente di Confindustria).

In conclusione sarà necessario proporre alcune linee direttrici per avviare interventi di risanamento e rilancio dei territori, ovvero:

- intervenire sul reperimento delle risorse finanziarie, certe, ragionando anche su eventuali meccanismi incentivanti che lo Stato può mettere a disposizione;

- formulare proposte volte a favorire sì il risanamento ai fini del riuso e del recupero ambientale delle aree, ma evitando che lo snellimento e "razionalizzazione" delle procedure significhi perdita di controllo e sicurezza ambientale, a tal scopo, a nostro avviso, andranno eliminati e/o corretti alcuni provvedimenti semplificati operati dal legislature in questi ultimi anni (vedi Sblocca Italia);
- avanzare proposte per favorire l'utilizzo di tecnologie in situ, tecnologie innovative diverse da scavo e smaltimento.

## Sezione 2: Terra dei Fuochi

### Paragrafo 1

#### 1.1 Stato Attuale, tecnico e normativo

Gravissima è la situazione in cui versano gli abitanti dei comuni campani che vivono nella zona conosciuta come "terra dei fuochi", territorio dove il fenomeno dei roghi di rifiuti tossici, appiccati da criminali senza scrupoli, sono all'ordine del giorno con conseguenze nefaste sulla salute dei cittadini. Nel 2013 è stato emanato un decreto legge D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate (in GU n.289 del 10-12-2013), entrato in vigore il 10/12/2013. Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 febbraio 2014, n. 6 (in G.U. 8/2/2014, n. 32).

Tale decreto, tra le altre cose, prevede l'utilizzo di personale militare da utilizzare all'interno dei comuni ubicati nella terra dei fuochi.

Tale provvedimento normativo ad oggi non ha prodotto i risultati sperati, i deputati del Movimento 5 Stelle, quando la legge è stata votata in aula, si sono allontanati dai propri scranni.

### Paragrafo 2

#### 2.1 Cosa si propone

##### 1) Reinserire fra i SIN le seguenti aree:

- Litorale Domizio-Flegreo e Agro aversano (individuato come SIN dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426);
- Pianura (dichiarato SIN con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 aprile 2008);
- Bacino Idrografico del fiume Sarno (dichiarato SIN con legge 23 dicembre 2005, n. 266);
- Aree del litorale Vesuviano (individuato come SIN dalla legge 31 luglio 2002, n. 179).

Ad oggi, infatti, le zone di cui sopra non sono classificate come SIN come disposto a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 36-bis del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

Infatti l'articolo 36-bis ha introdotto una serie di disposizioni in materia di criteri di individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale (SIN).

Tale norma al comma 1, alla lettera a), ha novellato il comma 2 dell'articolo 252 del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, con l'inserimento, dopo la lettera f), di una lettera f-bis.

Finalità è stata quella di aggiungere, ai principi e criteri direttivi da seguire per l'individuazione dei SIN, un nuovo criterio che tiene conto dei siti interessati, attualmente o in passato, da attività di raffinerie, impianti chimici integrati, acciaierie. Inoltre, in osservanza del citato comma 2 dell'articolo

36-bis della citata legge di conversione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, cosiddetto "Crescitalia" è stato emanato il decreto 11 gennaio 2013 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare recante "Approvazione dell'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui ai commi 2 e 2-bis dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e che non sono più ricompresi tra i siti di bonifica di interesse nazionale" (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 60 del 12 marzo 2013), in ragione del quale per la Regione Campania sono stati esclusi i seguenti SIN: Litorale Domizio-Flegreo e Agro aversano (individuato come SIN dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426); Pianura (dichiarato SIN con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 aprile 2008); Bacino Idrografico del fiume Sarno (dichiarato SIN con legge 23 dicembre 2005, n. 266) e Aree del litorale Vesuviano (individuato SIN con legge 31 luglio 2002, n. 179)

**2) Controllo del territorio:** porre in essere tutte le forme di controllo incisivo del territorio campano atte a far cessare il criminale e illecito sversamento di rifiuti tossici in zone agricole e ad alta densità abitativa, prevedendo, ove necessario, anche l'appoggio di personale militare prevedendo che questo agisca con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e possa procedere all'identificazione e all'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto, anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria. Ai fini di identificazione, per completare gli accertamenti e per procedere a tutti gli atti di polizia giudiziaria, il personale delle Forze armate accompagna le persone indicate presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri.

**3) Videosorveglianza:** bloccare, in particolare, ogni tipo di sversamento illecito o di combustione dei rifiuti attraverso un importante piano di finanziamento della videosorveglianza (affidata ai comuni e alla polizia locale). Nella stessa ottica è necessario intraprendere ogni iniziativa finalizzata a sviluppare una particolare attenzione per le zone di confine, installando sulle strade extraurbane di accesso ai comuni campani, di cui al decreto-legge n. 136 del 2013 e successivi atti e decreti attuativi, appositi impianti di videosorveglianza, gestiti da personale competente e facenti capo ad un centro di coordinamento unico.

**4) Utilizzo droni:** strutturare protocolli e convenzioni con enti e Forze dell'ordine al fine di potenziare il controllo ambientale, anche attraverso l'acquisto di idonei strumenti come ad esempio droni in grado di ospitare dispositivi per la visione notturna, di rilevare fonti di calore, individuare variazioni di densità dei materiali e presenze di metalli, per il monitoraggio delle aree a rischio.

**5) No inceneritori:** fare in modo che non si proceda alla realizzazione di qualunque ulteriore impianto impiantato su quei territori ed intraprendere ogni atto e provvedimento volto a formalizzare l'inopportunità di realizzare impianti di trattamento termico dei rifiuti nei territori de quo in assenza della valutazione di soluzioni alternative e largamente più sostenibili, nonché degli interventi di riqualificazione e delle dette opere di bonifica.

**6) Messa in sicurezza aree e bonifica:** intraprendere gli improrogabili interventi di messa in sicurezza delle aree che possono essere recuperate e bonificare le zone maggiormente inquinate. Per quanto attiene alla attuazione delle bonifiche è necessario fare riferimento a quanto indicato nella scheda ad hoc ad opera della senatrice Nugnes e quella del deputato Massimo De Rosa.

**7) Indagini cliniche ed epidemiologiche:** avviare, con un adeguato coinvolgimento del Ministero della salute, una massiccia campagna di indagini epidemiologiche di approfondimento invocate da precedenti studi come il “Sebioec” piuttosto che lo studio dell’OMS presentato dal Ministro Balduzzi lo scorso febbraio, finalizzate a fare luce sull'impatto delle contaminazioni sulla salute delle popolazioni residenti, anche dando ampia pubblicità ai risultati al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla nocività di certi comportamenti criminali, non essendo concepibile che gli unici dati a disposizione siano quelli forniti dalla NATO.

**8) Registro Tumori:** sollecitare, affinché la Regione Campania, venute meno le cause ostative che hanno portato alla bocciatura da parte della consulta della legge regionale n. 19 del 2012, sia dotata del cosiddetto Registro tumori regionale quale strumento imprescindibile per definire in maniera chiara e ufficiale il grave stato di salute del territorio.

**9) Tavolo tecnico permanente:** istituire un tavolo tecnico permanente, che funga da cabina di regia, presso il Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio e del mare nel quale siano coinvolte le associazioni e i comitati di cittadini da anni impegnati nelle lotte a difesa del territorio, personalità del mondo scientifico competenti in materia e rappresentanti di regione ed enti locali, al fine di monitorare la grave situazione sopra illustrata e valutare le soluzioni più adatte alla risoluzione dei disastrosi problemi.

In particolare, tale tavolo tecnico permanente dovrebbe essere finalizzato:

- a svolgere attività di impulso, promozione e definizione di strumenti volti alla bonifica e al risanamento dei territori contaminati, nonché al monitoraggio e al controllo sull'esecuzione di tali strumenti;
- a rappresentare una sede di confronto istituzionale tra il Ministero, gli enti territoriali e le associazioni portatrici degli interessi diffusi delle popolazioni coinvolte, con particolare riferimento al punto di vista della comunità scientifica, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti legati all'impatto sulla salute;
- a promuovere le suddette indagini epidemiologiche volte a fare luce sull'impatto delle contaminazioni sulla salute delle popolazioni residenti.

**10) Allentare patto di stabilità per Comuni nella terra dei fuochi:** assumere iniziative normative per consentire ai comuni interessati l'allentamento del patto di stabilità, indispensabile con riferimento esclusivamente ai capitoli relativi alla realizzazione di tali interventi in ambito ambientale (monitoraggio, rimozione rifiuti abbandonati e loro corretto smaltimento).

**11) Ecoballe e Distretto del riciclo ([goo.gl/F0nkaA](http://goo.gl/F0nkaA)):** risolvere il problema delle milioni di tonnellate di ecoballe presenti nel territorio campano, dando attuazione, ove possibile, a quanto indicato all'interno del progetto presentato più volte dal Movimento 5 Stelle “distretto del riciclo” (dettato in riferimento specifico alle ecoballe di Taverna del Re).

**12) Coordinamento interforze:** promuovere la costituzione di un sistema di interazione e coordinamento interforze, una “task force anti roghi”, che coinvolga attraverso appositi protocolli, tutte le forze dell'ordine operanti sul territorio, i rappresentanti dei comuni situati in terra dei fuochi e gli enti tecnici, tra cui ARPAC, ASL e SMA Campania, che utilizzi un sistema di comunicazione

accessibile a tutti i soggetti coinvolti e una banca dati unica, per consentire lo scambio immediato di informazioni e accrescere l'efficacia dei controlli. Nella stessa ottica è necessario elaborare una programmazione unitaria delle azioni di monitoraggio e sorveglianza delle aree interessate, coordinando i singoli interventi previsti in modo da garantire la copertura di tutta l'area e il pronto intervento in caso di necessità.

**13) Formazione del personale:** investire nelle attività di formazione dei soggetti coinvolti e del personale regionale e comunale specializzato per il controllo ambientale, in sinergia con le forze di polizia ambientale.

**14) Guardia di Finanza:** investire risorse aggiuntive nel controllo a monte sulla filiera di produzione dei rifiuti speciali, anche attraverso protocolli con la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate per la realizzazione di una campagna straordinaria di accertamenti per l'emersione delle economie sommerse. Parallelamente a tale attività devono essere effettuati capillari controlli sui container che quotidianamente transitano nei porti campani.

**15) Fondo rotativo regionale:** istituire, secondo quanto previsto dall'art. 250 decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, un apposito fondo rotativo regionale per garantire la realizzazione degli interventi di bonifica dei suoli inquinati nei casi in cui il responsabile ed il proprietario non intervengano tempestivamente.

**16) Piantumazione alberi alto fusto:** prevedere che sui terreni risultati compromessi dall'inquinamento o comunque interdetti alla coltivazione di prodotti agricoli siano avviati immediati interventi di piantumazione di alberi ad alto fusto, come il pioppo, che assolvono alla duplice funzione di interdizione all'uso agricolo e di bonifica e risanamento di tipo selettivo tramite fitodepurazione.

**17) Controllo risorse Arpac:** predisporre adeguate forme di controllo sulla gestione delle risorse affidate all'Arpac, evitando dispersioni o errate distribuzioni che compromettano le necessarie attività di controllo a danno dei cittadini.

**18) Inserimento del territorio della "terra dei fuochi" all'interno dei Siti ad alto rischio ambientale (S.A.R.A.)** - (N.B. tale inciso si collega alla scheda della senatrice Paola Nugnes elaborata in riferimento all' istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale): si prevede la possibilità di attivare una sezione locale interforze ambientale presso la prefettura del luogo interessato, in caso di zone particolarmente esposte a reati ambientali, denominate siti ad alto rischio ambientale (S.A.R.A)

# Cap. 3: per un'altra gestione dei rifiuti possibile

## Paragrafo 1

### 1.1 Considerazioni generali

La gestione dei rifiuti è sempre stata un business troppo spesso non conciliante con la salvaguardia dell'ambiente. Tale gestione è poi scarsamente uniforme sull'intero territorio italiano e spesso a farla da padrone sono solo le discariche e gli impianti di scarsa qualità.

Le leggi europee ci indicano le vie da intraprendere in ordine gerarchico:

### 1.2 Prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti

In questo campo si sta facendo ben poco di concreto, troppi sono gli interessi economici e culturali che portano alla considerazione che "più rifiuti produco e più l'economia è in salute". La nostra società è ancora troppo legata all'apparente comodità dell' "usa e getta".

### 1.3 Recupero e riciclo

Sebbene la priorità europea sia il recupero della materia rispetto al recupero energetico, le forze in campo sono da molto tempo sbilanciate a favore del recupero energetico, sia per la frazione secca del rifiuto sia per quella umida. I motivi di tale sbilanciamento sono dovuti sostanzialmente a due fattori strettamente legati e secondo noi da correggere. La produzione di energia è, per l'impresa, legata ad un doppio business sicuro: incentivi statali e vendita dell'energia prodotta. Il recupero di materia invece non solo non gode di questi privilegi, ma ha anche un altro grande ostacolo: il mercato deve ancora essere ben strutturato per offrire uno sbocco sicuro e remunerativo per le materie prime riciclate. Inoltre il mercato delle materie riciclate è ancora troppo legato al valore di mercato della materia vergine.

In parole povere essendoci questa concorrenza sleale tra recupero di materia e di energia non possiamo poi meravigliarci se l'impresa punti ad investire su impianti di incenerimento piuttosto che di recupero di materia. Abbiamo visto numerose piccole imprese avere grosse difficoltà nel recupero della materia soprattutto nei confronti di materiali che oggi sono considerati difficilmente riciclabili e con scarso sbocco sul mercato e dunque facilmente avviabili a recupero energetico.

### 1.4 Stato dell'arte tecnico e normativo

#### 1.4.1 Dati

Seppure la quantificazione dei rifiuti solidi urbani (RSU) e dei rifiuti speciali (RS) in Italia non sia precisa, la produzione di rifiuti in Italia è verosimilmente in calo costante da 5 anni e la tendenza è ormai consolidata e destinata ad accentuarsi ulteriormente via via che saranno raggiunti gli obiettivi di prevenzione stabiliti dai piani regionali.

L'ISPRA fa due rapporti separati per i RSU e per i RS e questo porta ad una percezione distorta della realtà: infatti ci viene raccontato che nel 2014 la produzione di rifiuti ha subito un leggero aumento

(addirittura l'ISPRA parlò di “inversione di tendenza”), quando basta sommare il dato di produzione di RSU e RS per rendersi conto che non c'è stato nessun aumento, tantomeno una inversione di tendenza. Oltretutto c'è da scomputare dal conto dei rifiuti speciali quelli derivanti dal trattamento dei rifiuti, che, in quanto già conteggiati come rifiuti urbani, quando vengono riconsiderati portano a un doppio conteggio, che avviene ogni anno e si aggrava aumentando la percentuale di Raccolta Differenziata (RD).

Per capire meglio il concetto facciamo una tabella\*:

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produzione RSU Ton.	32479100	31386000	29993500	29572500	29651700	29524300
Produzione RS Ton.	137097385	137200001	134373874	131606999	130600000	<b>129600000</b>
RS derivanti da RSU (da sottrarre perchè già conteggiati come RSU)	6690000	7427000	6970000	8125000	10700000	<b>11500000</b>
<b>Produzione Rifiuti totale netta</b>	<b>162886485</b>	<b>161159001</b>	<b>157397374</b>	<b>153544499</b>	<b>149551700</b>	<b>147624300</b>

\*fonte: Rapporti rifiuti urbani e Speciali ISPRA 2011 e seguenti. **In rosso i dati stimati.**

Risulta evidente pertanto che anche nel settore dei rifiuti una cosa è la realtà e un'altra è la “narrazione” governativa, che in questo caso viene distorta al fine di giustificare non solo l'autorizzazione e la realizzazione di impianti di trattamento non necessari, ma l'assoluta e colpevole mancanza di pianificazione nazionale a riguardo. Volendo visualizzare graficamente i dati in tabella, la situazione diventa ancora più eclatante:

La produzione reale di rifiuti è passata dalle oltre 162 milioni di tonnellate del 2010 alle meno di 150 milioni del 2014 con un calo costante. Purtroppo per quanto riguarda la produzione di RS del 2015 sono disponibili attualmente solo stime, ma che tuttavia fanno supporre un ulteriore aumento della quantità dei rifiuti derivanti dal trattamento di rifiuti urbani (si stimano fra gli 11 e i 12 milioni di tonnellate) e un ulteriore calo della produzione totale di RS, che porterà ad un ulteriore calo della quantità totale di rifiuti prodotti nel 2015.

Al quadro conoscitivo fin qui descritto si aggiungono molte altre criticità nella determinazione delle quantità e delle qualità di rifiuti prodotti: possiamo citare, caso fra i più eclatanti, la categoria dei fanghi provenienti dal trattamento delle acque reflue civili e industriali, per i quali mancando uno standard di conteggio preciso e ineludibile, non solo non se ne riesce a conoscere le quantità esatte prodotte, ma si riesce a ricostruire solo parzialmente e con molta difficoltà il percorso che essi fanno spesso da una regione all'altra e da un impianto all'altro, per non parlare della loro destinazione finale, che spesso sono i campi nei quali viene coltivato il cibo che mangiamo ogni giorno senza adeguati pretrattamenti e decontaminazioni.

Rendere inattendibili i dati sulla produzione di rifiuti significa più trasporti (con mezzi che trasportano e ritrasportano lo stesso rifiuto facendolo figurare due volte, magari prima come RSU e poi come RS), ma soprattutto più denaro per la gestione di tali rifiuti, in quanto i Comuni ad esempio non hanno

quasi mai le capacità o il personale o la volontà politica di effettuare controlli capillari sull'operato dei gestori ai quali hanno affidato il servizio di igiene urbana.

Appaiono necessari alcuni cambiamenti fondamentali sia in termini macroscopici (amministrazioni comunali e regionali) che in termini microscopici (aziende e cittadini).

Il nostro Paese è caratterizzato da una gestione dei rifiuti urbani e assimilati estremamente eterogenea con aree caratterizzate da una percentuale di RD in linea, o anche maggiore, rispetto al 65% previsto dalla legge e ottime performances in termini di recupero di materia. Altre regioni, per lo più localizzate nel centro-sud, scontano invece basse percentuali di RD e capacità impiantistica di trattamento insufficiente. La scarsa percentuale di RD si riflette sulle effettive capacità di recupero di materia su cui la disciplina comunitaria stabilisce i propri target di riciclo in termini di peso per ciascuno stato membro a partire dal 2020. In tali realtà, inoltre, il ricorso allo smaltimento in discarica rimane la prima soluzione nonostante la direttiva 2008/98/CE la consideri quale opzione residuale.

La violazione del principio di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti con la movimentazione dei rifiuti tra comuni e regioni, o anche fuori dei confini nazionali, sarebbe accettabile per alcune categorie di rifiuti solo in presenza di un piano di dismissione di inceneritori e altri impianti complessi, che non è presente nei piani governativi (vedi DPCM su art. 35 del Decreto legge "Sblocca Italia").

Tale situazione di crisi fortemente presente nel nostro Paese connessa alla gestione dei rifiuti ha portato all'ipertrofico ricorso ad istituti altrimenti residuali come:

- il commissariamento statale;
- la spedizione di rifiuti transfrontaliera;
- la sostituzione dello Stato nella programmazione regionale (che sarebbe accettabile e necessaria in vista di un piano di dismissione di inceneritori) in funzione della realizzazione di nuovi inceneritori (vedi DL 133/2014cd Sblocca-Italia);
- la bonifica da parte dello Stato dei siti di discarica esauriti.

L'insoddisfacente gestione dei rifiuti sul territorio ha, inoltre, portato al coinvolgimento di consorterie criminali, con diverso grado di organizzazione interna, nella gestione del business dei rifiuti, rendendosi interlocutrici privilegiate di imprenditori senza scrupoli e sfruttando le regioni contraddistinte da favorevoli condizioni per lo smaltimento illecito e da scarso presidio del territorio. Infatti –come rilevato anche nella relazione finale dell'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta in XVI Legislatura- in alcune regioni, le tradizionali organizzazioni criminali, esistenti sul territorio, si sono presentate, modificando la propria originaria natura, come fornitrici di un servizio illecito all'impresa finalizzato all'abbattimento dei suoi costi nel libero mercato.

Esistono inoltre, alcune situazioni esterne alla gestione vera e propria dei rifiuti che hanno, tuttavia, inciso sulla diffusione di fenomeni criminali quale la crescente area di evasione fiscale e attività sommerse diffusa in alcune realtà del nostro Paese: si tratta di una galassia di micro o piccole imprese che non potendo evidentemente realizzare profitti in chiaro, occultandone la provenienza, hanno dovuto conseguentemente gestire in maniera illecita i propri rifiuti, anche attraverso il ricorso sistematico alla combustione di essi attraverso la mediazione di altri soggetti criminali. Su tali

fenomeni è –come noto- intervenuto il DL 136/2013 cd Terra dei fuochi- che ha introdotto il delitto di combustione illecita dei rifiuti nel decreto 152/2006.

## 1.4.2 Contesto normativo

### 1.4.2.1 Europa

Attualmente la normativa Europea di riferimento per quanto concerne i rifiuti è la direttiva 2008/98/CE, detta anche Direttiva “quadro” sui rifiuti. Essa stabilisce la scala gerarchica delle priorità da conseguire (prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo incluso il recupero energetico, smaltimento).

Tale Direttiva impone, fra l'altro, obiettivi di riciclaggio e preparazione per il riutilizzo (50% entro il 2020), la redazione di piani di prevenzione nazionali, la possibilità della cessazione della qualifica di rifiuto e la redazione di un piano impiantistico nazionale, in particolare per quanto concerne gli impianti di smaltimento.

La Direttiva 2008/98/CE è attualmente in fase di aggiornamento. L'ultimo documento a riguardo è la COM(2015) 595, che propone di rivedere la direttiva quadro secondo i seguenti criteri:

- allineamento delle definizioni;
- aumento al 65% entro il 2030 dell'obiettivo relativo alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti urbani;
- aumento degli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e semplificazione dell'insieme degli obiettivi;
- graduale limitazione al 10% entro il 2030 dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani;
- maggiore armonizzazione e semplificazione del quadro giuridico in materia di classificazione come "sottoprodotto" e di cessazione della qualifica di rifiuto;
- nuove misure per promuovere la prevenzione, anche dei rifiuti alimentari, e il riutilizzo;
- introduzione di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore;
- introduzione di un sistema di segnalazione preventiva per il controllo della conformità agli obiettivi di riciclaggio;
- semplificazione e razionalizzazione degli obblighi di comunicazione.

È dunque chiaro l'intento della legislazione Europea di andare verso obiettivi sempre più stringenti (anche se in modo sempre molto blando e non sempre coerente) nella direzione di una maggiore sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti.

Oltre alla direttiva quadro esistono altre direttive e regolamenti più settoriali, ovvero mirati per la disciplina di particolari questioni riguardanti i rifiuti o funzionali alla loro gestione. È utile ricordare in questa sede le principali direttive e regolamenti, anche per rendere un'idea della complessità e vastità del campo nel quale ci muoviamo:

- Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio e successive modifiche e integrazioni;
- Direttiva 1999/31/CE sulle discariche e s.m.i.;
- Direttiva 2000/53/CE sui veicoli e pneumatici fuori uso e s.m.i.;
- Direttiva 2006/21/CE sulla gestione dei rifiuti delle attività estrattive, e s.m.i.;
- Direttiva 2009/125/CE sulla progettazione ecosostenibile (riguarda la prevenzione dei rifiuti);
- Direttiva 2010/75/UE (nuova direttiva IPPC) sulla prevenzione integrata dell'inquinamento, che riguarda, nella fattispecie, i grandi impianti di recupero energetico dai rifiuti;
- Direttiva 2012/18/UE (detta anche Direttiva "Seveso Ter") sugli impianti a rischio di incidente rilevante: riguarda nel nostro caso gli impianti di gestione dei rifiuti dove possono verificarsi incidenti di grave entità, come inceneritori, discariche e centrali a biogas;
- Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti da apparecchi elettrici ed elettronici (RAEE);
- Direttiva 2011/97/UE che modifica la direttiva discariche per quanto concerne lo stoccaggio del mercurio metallico considerato rifiuto;
- Direttiva del Consiglio 2006/117/Euratom, del 20 novembre 2006, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito;
- Direttiva 2014/24/UE, nuova Direttiva Appalti, che disciplina nel nostro caso anche l'affidamento degli appalti di gestione dei servizi di igiene urbana, oltre a molti altri aspetti gestionali come ad esempio la costruzione e l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti o la redazione dei bandi di gara per il trasporto e il trattamento di rifiuti sia urbani che speciali;
- Direttiva 2000/59/CE impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui di carico e s.m.i.;
- Regolamento 2014/995/CE, che prevede l'aggiornamento del Catalogo Europeo dei Rifiuti e cambia alcuni criteri per l'assegnazione della qualifica di rifiuto pericoloso;
- Regolamento 2010/849/UE relativo alle statistiche sui rifiuti;
- Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti;
- Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (riguarda anche i fanghi).

#### 1.4.2.2 Italia

Come si può immaginare vista la complessità del quadro normativo Europeo, abbiamo a che fare, anche in Italia, con un settore iperregolamentato: la direttiva quadro è stata recepita in Italia con il D.Lgs. 205/2010, il quale ha modificato sostanzialmente la parte IV del Codice

Ambientale (D.Lgs. 152/2006) che costituisce lo scheletro portante di tutta la normativa sui rifiuti nel nostro paese.

È necessario accennare al fatto che la Costituzione stabilisce che la tutela dell'ambiente è compito esclusivo dello Stato, ma che la gestione "operativa", ovvero le politiche attuative e pianificatorie in materia di RSU e RS, è demandata alle Regioni, le quali elaborano i Piani Regionali di gestione come stabilito appunto dall'art. 199 del citato Codice Ambientale. Attorno alla parte IV del D.Lgs 152/2006 ruotano tutta una serie di disposizioni normative e regolamentari riguardanti specifiche categorie di rifiuti, particolari aspetti della gestione (come ad esempio, il trasporto, il deposito temporaneo o l'incenerimento) oppure riguardanti nello specifico la parte impiantistica (ad esempio discariche e inceneritori).

In questa sede ricordiamo alcune tra le normative principali:

- D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 relativo alle discariche di rifiuti.
- D.Lgs 14 marzo 2014, n. 49 Attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).
- Decreto Legislativo 24 giugno 2003, n. 209 "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso"
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254, disciplina della gestione dei rifiuti sanitari.
- D.lgs. n. 46 del 04/03/2014, che ha recepito nell'ordinamento italiano la Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (rileva su impianti di incenerimento dei rifiuti e di CDR).
- Decreto legislativo n. 45/2014 con cui è stata recepita in Italia la direttiva 2011/70/Euratom  
DM 7 agosto 2015 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico "Classificazione dei rifiuti radioattivi, che stabilisce una nuova classificazione dei rifiuti radioattivi, sostituendo quella di cui alla Guida Tecnica n. 26 dell'ISPRA
- Decreto ministeriale 30 marzo 2016 n. 78, Regolamento sul funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTR)
- DM 10 Agosto 2012 n. 161, normativa in vigore che disciplina l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo

## Paragrafo 2

### 2.1 Nostre proposte generali

In questi anni di lavoro parlamentare, il M5S ha indirizzato tutti i propri sforzi legislativi e politici per contrastare questo stato di cose.

I seguenti atti e proposte che di seguito andiamo ad elencare sono la struttura portante del nostro programma :

- proposta di legge modifica parte quarta dlgs 152/06: 2863
- proposta di legge responsabilità estesa del produttore, di prevenzione dei rifiuti e di gestione e riciclo post consumo dei beni, nonché istituzione dell'Agenzia nazionale per il riciclo, per la realizzazione di un sistema di economia circolare: S. 2114

- proposta di legge “vuoto a rendere”: 2285
- proposta di legge “mercato dell’usato”: 3184
- proposta di legge “compostaggio”: 4341
- proposta di legge “mercato del riciclo”: 4502

Il D.Lgs 152/2006 è stato fatto oggetto dal 2008 in poi di continui interventi normativi puntuali o comunque settoriali che ne hanno alterato la natura, a dire il vero già talora contraddittoria (basti considerare il diverso orientamento politico tra il Governo che ha esercitato la delega rispetto a quelli che hanno provveduto ai decreti correttivi).

Sarebbe opportuno, dunque, sottoporre l'intero testo ad una rivisitazione che abbia il carattere dell'organicità e sistematicità, con interventi che vadano ad incidere o sulla stessa legge delega oppure anche “dal basso” attraverso una modifica su alcuni istituti che risponda, tuttavia, ad una coerente strategia ambientale.

A tale proposito segnaliamo la proposta di legge finalizzata ad intervenire organicamente sulla Parte quarta del citato decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (AC 2863 -Vignaroli ed altri, recante "Modifiche alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernenti la gestione dei prodotti e dei rifiuti da essi originati secondo criteri di sostenibilità ambientale e di coesione sociale").  
[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034410.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034410.pdf)

Durante la **discussione dei quesiti ambientali sul portale Rousseau** a favore del pagamento di un costo ambientale anche per i prodotti e non solo per i rifiuti si sono espressi 16.779 votanti su 18.815 (oltre il 90%);

per quanto riguarda la graduatoria per le misure di economia circolare per arrivare dai rifiuti a nuova materia: i 18.815 votanti, hanno espresso 37.119 preferenze, privilegiando in ordine:

- 1) Piano nazionale con incentivi per estensione della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale in tutti i comuni d'Italia (voti: 10.608)
- 2) Defiscalizzazione dei prodotti ricavati da riciclo-recupero materia (compresi quelli derivanti da plastiche miste oggi in gran parte incenerite) e dei prodotti privi di imballaggio (voti: 9349)
- 3) Stop a incentivi economici ad inceneritori (voti: 8719)
- 4) Incentivare il compostaggio, sia attraverso l'educazione ambientale scolastica sia attraverso incentivi fiscali ad agricoltori che ricorrano ad ammendanti e fertilizzanti organici ricavati da compostaggio aerobico (voti: 6480)
- 5) Incentivi alla ricerca su recupero a freddo delle plastiche miste (voti: 1963)

queste misure dirimenti votate si affiancano ad altre che completano la struttura normativa

• **Quantificazione precisa dei rifiuti urbani e speciali;** pesatura dei rifiuti: art. 1, comma 55 in legge di stabilità 2017 in cui è stato inserito emendamento M5S approvato su incentivi ad aziende per acquisto strumenti pesatura e tracciabilità rifiuti. Si propone sia in contesto macroscopico (a valle della raccolta) che, progressivamente, in contesto micro (pesare i rifiuti indifferenziati da singole utenze per esempio).

• **Tracciabilità:** idem come sopra. Tale raccolta di dati deve prevedere la pubblicazione di dati precisi qualitativi e quantitativi in particolare in caso di riciclo (vedi qualità e quantità degli imballaggi

raccolti nei vari gradini, comuni, piattaforme ecc); attualmente i conteggi sono arbitrari e i comuni ricevono corrispettivi pressochè casuali;

## **2.2 Aggiornamento criteri di contabilizzazione e classificazione dei rifiuti**

*“La principale problematica rilevata nell’analisi dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani riguarda la corretta computazione dei rifiuti che vengono avviati ad impianti di trattamento prima del loro definitivo recupero o smaltimento. Tali rifiuti, infatti, una volta sottoposti a trattamenti di tipo meccanico biologico sono perlopiù identificati con codici 191212 (altri rifiuti compresi i materiali misti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti), 191210 (rifiuti combustibili - CSS), 190501 (parte di rifiuti urbani e simili non compostata), 190503 (compost fuori specifica) e 190599 (rifiuti provenienti dal trattamento aerobico dei rifiuti non specificati altrimenti) e classificati come rifiuti speciali.*

*In molte regioni si assiste a rilevanti movimentazioni di queste tipologie di rifiuti verso destinazioni extraregionali, non esistendo obblighi di gestione nell’ambito della regione di produzione. Tale prassi rende particolarmente difficile seguire il flusso dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale.”*  
(fonte: Rapporto ISPRA “Rifiuti urbani 2016” pag. 80)

Dal momento che, come abbiamo dimostrato in premessa, è necessario tenere conto sia della produzione di RSU che di RS sia nella pianificazione impiantistica che in quella logistica e in quella politica (con particolare riguardo alle politiche di prevenzione) è consigliabile effettuare tali pianificazioni accorpendo insieme i dati di urbani e speciali (naturalmente mantenendo la distinzione fra rifiuti pericolosi e non pericolosi). Dal momento che il principio di prossimità vale solo per i RSU fare due pianificazioni separate porterebbe ad una situazione molto simile a quella attuale.

Il principio di prossimità, ad eccezione di alcune categorie di rifiuti (indifferenziato dopo pretrattamento, per esempio), va rimesso in discussione nella misura in cui, se vogliamo procedere ad una dismissione graduale e programmata di inceneritori e discariche, sarà inevitabile arrivare ad una situazione per cui in alcune regioni (specialmente quelle più piccole) non ci saranno più nè gli uni nè le altre: per cui è inevitabile rivedere l’attuale “autosufficienza impiantistica” basata su ambiti territoriali regionali o talvolta addirittura interprovinciali o provinciali.

L’attuale applicazione distorta del principio di prossimità, mista ad una visione localistica e clientelare della gestione dei rifiuti, ha portato a definire gli Ambiti Territoriali sulla base dei confini politici e amministrativi, non sulla base dell’effettiva produzione dei rifiuti di una determinata area omogenea per tessuto geografico, culturale e urbanistico e dei conseguenti reali fabbisogni di trattamento: per questo è necessario prescindere dai confini regionali e fissare nuovi ambiti territoriali che tengano conto in primis della pianificazione nazionale che andremo a fare (si vedano i capitoli su piano logistico, piano di prevenzione e piano impiantistico).

## **2.3 Tariffa puntuale per privati e imprese**

Un altro aspetto importante da prendere in considerazione è quello dell’assimilazione dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (piccole attività professionali, commerciali e artigianali) a rifiuti urbani, con conseguente applicazione della TARI: il M5S si è da sempre distinto per essere al fianco delle piccole e piccolissime imprese, ed anche in questo caso intervenire nella direzione di una “deassimilazione” di questi rifiuti permetterebbe ai piccoli imprenditori di pagare solo per i rifiuti prodotti e non in base alla superficie dei locali.

Per i riferimenti normativi e giurisprudenziali su questa proposta si veda qui.

La nostra proposta prevede la modifica dell'art. 238 del codice ambientale nella direzione di una vera tariffazione commisurata al peso e alla tipologia dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza (e non alla dimensione dei locali "suscettibili di produrre rifiuti") sia domestica che non domestica in modo da attuare una reale responsabilità estesa del produttore come richiesto dalla direttiva quadro.

Nella risposta all'interrogazione 5/09545 il 22 settembre 2016 il Sottosegretario del MATTM Silvia Velo ha precisato che è compito degli enti locali emanare regolamenti per l'esenzione da tasse sulla gestione rifiuti per specifiche attività, applicando puntualmente la TARI.

Si veda in proposito anche il capitolo sull'affidamento del servizio di igiene urbana, che prevede espressamente il fatto che i gestori affidatari siano in grado di implementare su tutto il bacino di raccolta un sistema di misurazione, puntuale ed oggettivo, dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza.

## **2.4 Azzeramento di tutti gli incentivi per la produzione di combustibili ed energia da rifiuti.**

È evidente ormai che la stratificazione della disciplina riguardante gli **incentivi alle fonti energetiche rinnovabili** ha prodotto delle distorsioni non più sanabili attraverso una semplice modifica della normativa. Questa situazione di caos, alla quale si aggiunge una pressochè totale mancanza di pianificazione a livello nazionale, ha portato a sbilanciamenti e speculazioni economiche di vario genere: per citarne alcune fra le più lapalissiane possiamo parlare dei CIP6, che in seguito sono diventati "certificati verdi", o dell'aberrazione degli impianti di digestione anaerobica (DA), dei quali viene incentivata sia la costruzione che la produzione energetica.

Di conseguenza sarebbe consigliabile provvedere all'azzeramento di qualsivoglia forma di incentivo per tutti gli impianti di recupero energetico da rifiuti, sotto qualunque forma e con qualunque tecnologia.

Questo finalmente ristabilirebbe una condizione di competizione sana sul mercato e, come è già successo ad esempio con l'azzeramento degli incentivi sul fotovoltaico, potrebbe portare sia ad un calo dei costi di gestione dei rifiuti, che dipendono in gran parte dalla quantità di impianti che ogni gestore ha (riferimento: studio economico, pag.233 - <https://drive.google.com/file/d/0B90Hb2RR8TL-eG9VREtPT2x3M1U/view?usp=sharing>), sia ad una pianificazione oculata e senza rischi di speculazione.

I risparmi realizzati con questo provvedimento sarebbero dell'ordine di almeno **585milioni di euro ogni anno per il solo incenerimento, ai quali si aggiungono 192milioni per le centrali a biogas**, dal momento che questo è stato, nel 2015, l'ammontare degli incentivi (fonte: GSE dati 2015).

Tale somma potrebbe finanziare agevolmente, già da sola, qualunque tipo di politica virtuosa in tema di rifiuti a partire dagli incentivi al recupero di materia.

## **2.5 Revisione del Piano nazionale di prevenzione rifiuti e del Piano Nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari**

Seguendo l'elencazione delle fasi di gestione dei rifiuti di cui all'art. 179 del decreto legislativo 152/2006, mutuata dall'art. 4 della direttiva 2008/98/ce (prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, recupero di energia e smaltimento) è necessario partire dalla prevenzione della produzione dei rifiuti. Su questo campo è stato fatto troppo poco per via del fatto che lo Stato non ha esercitato le proprie prerogative in tema di prevenzione della produzione di rifiuti così come il Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) non è riuscito a svolgere un ruolo determinante

per ridurre la quantità di imballaggi utilizzati per la conservazione e presentazione delle merci (si veda il denegabile fenomeno dell'overpackaging).

A tale riguardo, in tema di prevenzione è necessario intervenire nelle fasi dell'ecodesign del prodotto o dell'imballaggio, rafforzare gli strumenti rappresentati dai criteri ambientali minimi (CAM) che privilegino le aziende che aggiudicatarie di contratti con la pubblica amministrazione riducano quanto più la quantità dei loro rifiuti. Altro aspetto fondamentale è rappresentato dalla somministrazione di bevande, alimenti o altri prodotti "alla spina" ovvero senza necessità d'imballaggio usa e getta, sistema che dovrebbe essere favorito a partire dai Comuni. Tale opzione alleggerirebbe i compiti dei consorzi di filiera del vetro e della plastica in primis.

Sotto il profilo della **preparazione per il riutilizzo** e sul riutilizzo stesso va dedicata un'attenzione specifica al mercato dell'usato. Qui a fronte di una cornice normativa non sufficientemente chiara ed esaustiva, la proposta del gruppo M5s (vedi AC 3184 Vignaroli ed altri recante "*Disposizioni per la disciplina e la promozione dell'attività di compravendita di beni usati, istituzione del Consorzio nazionale del riuso, nonché disposizioni per la formazione degli operatori del settore*") mira a riportare, in linea con la gerarchia comunitaria sul trattamento dei beni e dei rifiuti, la fase della "riparazione" al centro della gestione dei rifiuti. Tale obiettivo può essere realizzato attraverso la realizzazione di Centri di riparazione che differenzino anche i materiali riutilizzabili e centri di riuso autorizzati alla selezione e alla preparazione per il riutilizzo con forte impulso alle raccolte differenziate ed importanti ricadute occupazionali. A tale riguardo si sottolinea l'enunciato contenuto nella relazione della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del 22 giugno 2015 sull'iniziativa per favorire l'occupazione verde ove è riportato che "*.. una catena del valore più verde, che preveda la rifabbricazione, la riparazione, la manutenzione, il riciclaggio e la progettazione ecocompatibile, può offrire notevoli opportunità commerciali per molte PMI*".

Sotto il profilo del **riutilizzo**, appare necessario procedere all'applicazione dei sistemi di restituzione dei beni già utilizzati a partire dal c.d. "vuoto a rendere" per specifiche tipologie di imballaggio.

Attualmente il Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti prevede solo la diminuzione dell'"intensità" dei rifiuti prodotti, ovvero la diminuzione della produzione di rifiuti "per unità di PIL prodotta". Questo è un concetto di non immediata comprensione: quando si produce un bene di consumo, o un servizio, questo genera prodotto interno lordo, cioè una somma di denaro pari al valore di mercato di quel prodotto o servizio che aumenta ogni qual volta esso viene scambiato sul mercato. Per cui parlare di "riduzione della produzione di rifiuti per unità di PIL" significherebbe, nelle intenzioni del legislatore, generare la stessa quantità di denaro producendo meno rifiuti.

Questo ragionamento, molto generico, ha prodotto il risultato che a soli due anni dalla pubblicazione del Piano di Prevenzione l'obiettivo di riduzione in esso fissato è già stato raggiunto e superato. Evidentemente non era un obiettivo sufficientemente preciso e ambizioso.

Il ragionamento che ha portato alla definizione degli obiettivi del vigente Piano di Prevenzione può essere reso più semplice e maggiormente efficiente se ci si affida ad indicatori più razionali e precisi come ad esempio l'analisi dei cicli produttivi (attraverso anche lo strumento del calcolo dell'impatto ambientale lungo il ciclo di vita - LCA) e l'analisi delle abitudini di consumo dei cittadini. Conoscere nel dettaglio questi parametri significherebbe poter fissare uno "zero" da dove partire per quantificare con esattezza e per ogni categoria di rifiuti degli obiettivi di prevenzione mirati sia a breve che a medio e lungo termine.

Un altro obiettivo da perseguire in tema di prevenzione è senza dubbio la **revisione del quadro pedagogico e andragogico, cioè della formazione di bambini e adulti in tema.**

Ad oggi assistiamo alla situazione paradossale per cui le scuole, strozzate dai tagli economici e private di conseguenza di qualunque autonomia decisionale, sono costrette ad “accogliere” i progetti formativi proposti dai gestori di rifiuti, i quali li usano per operare una costante attività di lobbying a vantaggio della loro visione.

Sarebbe necessario risolvere questo ennesimo conflitto d'interesse impedendo ai gestori di rifiuti di fare questo tipo di attività, che deve essere invece appannaggio delle pubbliche amministrazioni.

Durante l'ultima legislatura il M5S ha fatto diverse proposte riguardanti la prevenzione dei rifiuti. Si cita ad esempio la proposta di legge Vignaroli sulla **reintroduzione sperimentale del “vuoto a rendere”**, approvata, anche se in forma più morbida, nel Collegato Ambientale (Art. 39 Legge n. 221/2015). Questa vecchia e consolidata pratica di buon senso ovviamente, nel caso il M5S diventasse forza di governo, verrebbe implementata in modo deciso e organizzato su tutto il territorio nazionale. Si dovrà in particolare allargare la platea degli imballaggi e delle filiere ad essi connesse e passare da una fase sperimentale ad una ordinaria.

## **2.6 Economia circolare e gestione imballaggi**

Procedendo con le fasi di gestione dei rifiuti è necessario fermarsi sull'economia circolare.

### **2.6.1 Introduzione**

L'uomo è l'unico animale che produce scarti. Occorre approcciare la produzione con uno sguardo alla Biomimetica, ossia avere la capacità di trasferire lo studio e l'analisi dei processi biologici dal mondo naturale a quello artificiale tramite la mimesi dei meccanismi che governano la natura, che non produce scarti, per imparare da essa.

### **2.6.2 Contesto normativo attuale**

#### **2.6.2.1 Europa**

La Commissione Europea il 2 luglio 2014 emanò le bozze di revisione delle sei direttive sui rifiuti, pacchetto aria pulita ed economia circolare, intese a sviluppare un'economia più circolare e a promuovere il riciclaggio al fine di promuovere un'economia low-carbon in Europa. Queste proposte furono escluse dalla programmazione 2015 per le pressioni esercitate da alcune lobbies dell'industria dei fossili. Si parlò di necessità di competitività, ma al contrario per rendere l'Europa più competitiva occorre ridurre la domanda e la dipendenza da materie prime che sono risorse scarse e costose. Occorre anche ridurre la domanda e la dipendenza di energia tramite l'efficientamento che si traduce in riduzione dei processi di estrazione, d'importazione di materia prima, di recupero e riciclo post produzione; per far questo occorre indurre il mercato a ottimizzare la produzione di materia, investire in materia più facilmente riutilizzabile e riciclabile, con ciclo di vita più efficiente e minor impatto ambientale.

L'Europa è lontana dall'obiettivo “vivere bene entro i limiti del nostro pianeta” del 7°

Programma d'azione europeo per l'ambiente:

- si raccoglie per l'avvio al riciclo solamente il 26% delle materie plastiche immesse al consumo;

- circa il 50% della plastica va ancora in discarica e il resto è incenerito con uno spreco di materia e costi sanitari insostenibili;
- l'aumento dal 26% al 62% della percentuale di riciclo permetterebbe la creazione di oltre 360.000 nuovi posti di lavoro;
- l'utilizzo di plastiche riciclate al posto di plastiche vergini inoltre consentirebbe notevoli risparmi alle industrie di trasformazione, valutabili in 4,5 Miliardi di Euro/anno;
- 75 miliardi l'anno l'impatto economico delle conseguenze dell'inquinamento (soltanto quello marino è valutato in tredici miliardi) da emissioni di gas serra che avvengono durante l'estrazione e trattamento delle materie prime e dell'inquinamento dell'aria causato dall'incenerimento delle plastiche.

L'Italia si colloca al 20° posto tra i paesi meno performanti nella gestione dei rifiuti in Europa questo a causa di:

- politiche deboli o inesistenti di prevenzione dei rifiuti,
- assenza di incentivi alle alternative al conferimento in discarica e inadeguatezza delle infrastrutture per il trattamento dei rifiuti.

I sei paesi membri che occupano i primi posti della classifica si distinguono per avere:

- tasse sul conferimento in discarica e/o divieti di smaltimento in discarica per alcuni materiali riciclabili.
- il sistema di tariffazione puntuale.
- l'applicazione di legislazioni di responsabilità estesa del produttore che assoggettano i produttori a pagare i costi economici generati dal ciclo di vita completo dei loro prodotti, fine vita incluso.

#### 2.6.2.2 Italia

I comuni italiani ricevono dal Conai i corrispettivi più bassi di Europa, anche tenendo conto degli aumenti introdotti con l'ultimo accordo siglato, difficilmente copriranno più di un terzo del costo complessivo.

Nei paesi europei dove la responsabilità del produttore non si estende agli enti locali, come Germania, Austria, e alcuni paesi del nord Europa, gli enti locali non si occupano della raccolta degli imballaggi, sono i produttori che devono organizzarla e pagarne i costi per intero.

Il C.A.C. italiano risulta tra i più bassi a livello europeo, come affermato dallo stesso Conai, ma questo dato, da un lato non favorisce il riciclo dall'altro favorisce una produzione indiscriminata e incontrollata di beni con un costo ambientale molto alto che viene quasi del tutto esternalizzato.

Solamente il 16% dei Comuni italiani ha raggiunto o superato nel 2014 l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata (previsto per legge al 2012). Il sistema CONAI ha fatto il suo corso.

L'accordo ANCI Conai non porta ai Comuni le risorse necessarie per una RD finalizzata al riciclo di materia,

Il sistema per una serie di interessi in conflitto non ha nella riduzione e nel riciclo l'obiettivo economicamente più conveniente, così come non agevola il sistema di tariffazione nella raccolta.

### 2.6.3 Proposte

1. Progettare beni già pensati per il riuso, la riparazione, il riutilizzo, il riciclo, che abbiano il maggior ciclo di vita possibile e la minor impronta ambientale possibile.

2. Strutturare lo "scarto" di produzione dentro l'economia circolare di recupero di materia, sviluppando sistemi produttivi connessi in simbiosi industriale.

La simbiosi industriale è uno strumento "relazionale" rivoluzionario, capace di chiudere i cicli delle risorse tramite lo scambio di risorse tra due o più industrie dissimili, intendendo con "risorse" i materiali (sottoprodotti o rifiuti), ma anche le fonti energetiche, i servizi, le esperienze. **Le esperienze già esistenti in tal senso vanno implementate.**

Per quel che riguarda specificamente il flusso degli **imballaggi** in plastica va detto che, al di fuori di frazioni nobili quali le bottiglie in Pet e i flaconi in HDPE, una quota ancora troppo alta di tali residui è avviata ad incenerimento. In tale direzione va limitato a monte l'utilizzo plastiche miste (vedi plasmix) per la realizzazione di prodotti e imballaggi per evitare che la successiva fase di riciclo sia complessa. Contestualmente occorre puntare a quelle tecnologie recenti in grado di trasformare in materia anche le plastiche miste, ma che non godono di politiche economiche di sostegno come è avvenuto per l'incenerimento e la produzione di energia.

L'utilizzo di imballaggi in plastica usa e getta va contrastato attraverso l'utilizzo di beni riutilizzabili o, subordinatamente, di manufatti compostabili secondo gli standard tecnici Uni-EN 13432 (vedere Atto Senato num.2804 a prima firma di Moronese: "Disposizioni per il divieto di utilizzo di stoviglie e contenitori di plastica destinati alla ristorazione collettiva" - <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47974.htm>).

#### 2.6.3.1 Cambiamento di modello culturale

Quando il prodotto o il packaging arriva sullo scaffale i giochi sono ormai fatti.

Si tratta a quel punto di un problema da risolvere, come riutilizzare, come riciclare, come smaltire il prodotto post consumo, mentre la partita si gioca quasi tutta a monte, all'atto della produzione.

I nostri obiettivi ambiziosi richiedono un cambio di modello culturale di coesistenza e di consumo, ma anche di disposizioni legislative innovative, capaci di proiettarci in una nuova visione circolare dell'economia.

È fondamentale:

- spostare il costo ambientale a monte, nella responsabilità del produttore, "responsabile" del peso ecologico del bene prodotto e immesso sul mercato per tutto il suo ciclo di vita. Il peso ecologico dovrà tradursi in un Costo Ambientale valutato su tutto il ciclo di vita: estrazione, produzione, recupero, riciclo, eventuale smaltimento.
- allargare l'idea di riciclo oltre le strette frontiere dell'imballaggio che pure ha un costo e un peso importante sulla produzione dei rifiuti, a tutti i rifiuti e beni immessi in consumo.
- cambiare il sistema dei consorzi in sistemi autonomi, in cui sia garantita la partecipazione di tutti i portatori di interessi compresi i riciclatori e non solo dei produttori, cui dovrà essere sottratta la proprietà dei rifiuti.

Il CONAI dovrà essere sostituito da un Agenzia del Riciclo pubblica, cui partecipano in misura paritaria tutti gli operatori economici interessati unitamente ai rappresentanti dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dello sviluppo economico e ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e delle associazioni dei consumatori; essa verificherà tra l'altro l'adozione da parte dei comuni di sistemi efficaci di raccolta, che tendano alla effettiva massimizzazione del riciclo e nel rispetto degli obiettivi di prevenzione e riciclaggio stabiliti. A tal fine si prevede l'esclusione dal calcolo delle percentuali per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata delle quantità residuali eventualmente destinate a qualsiasi forma di recupero energetico o smaltimento tramite combustione. L'agenzia lavorerà in stretta collaborazione con un Centro di Ricerca che si occuperà di valutare le caratteristiche dei materiali immessi in produzione in commercio e il loro costo ambientale (C.A.).

**I consorzi potranno non avere carattere nazionale, ma dovranno occuparsi di un tipo di imballaggio in qualsiasi condizione di mercato.**

Il Costo Ambientale del prodotto dovrà essere pagato dal produttore per intero e dovrà essere riportato in etichetta per rendere responsabile anche il consumatore nei suoi acquisti.

Il costo ambientale dovrà essere valutato su:

- quantità di materia prima utilizzata;
- indice di riutilizzo del bene;
- indice di riciclabilità;
- difficoltà di raccolta, cernita e pulizia;
- quantità di CO<sub>2</sub> emessa dal prodotto dalla produzione allo smaltimento.

Il C.A. sarà la vera molla verso lo sviluppo dell'eco progettazione che ci porterebbe:

- verso la ricerca di materiali e prodotti sempre meno impattanti;
- verso un ciclo di vita più lungo e performante;
- un uso diffuso di materia riciclata;
- una ricerca di soluzioni in simbiosi industriale;
- verso il minor impatto e la migliore performance;

Il perseguimento di questi obiettivi si traduce in un **Disegno di legge d'iniziativa** n. 2114 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/957265/index.html> della Senatrice Nugnes).

Sul tema del **recupero di materia** (riciclo della frazione secca e riciclo dell'organico – compostaggio-), la prima azione sarà mettere a punto un piano nazionale con incentivi per l'estensione della raccolta differenziata domiciliare (cosiddetto 'porta a porta') con tariffa puntuale ("meno rifiuti produci meno paghi") in tutti i comuni d'Italia. Abbiamo svolto uno **studio sull'efficacia tecnica ed economica dei metodi di raccolta RSU**: la Raccolta Differenziata porta a porta rispetto a quella stradale è costata il 22% in meno per tonnellata di rifiuti totali gestiti, e il 17% in termini di costo per abitante. La raccolta domiciliare porta a porta spinta dà i maggiori risultati in termini di percentuale di RD e di conseguenza di riduzione dei costi. E' necessario preliminarmente che sia chiarito normativamente il

perimetro della c.d. “circular economy” inteso quale procedimento in cui il bene viene utilizzato, diventa rifiuto, e poi, a valle di un procedimento di recupero, cessa di essere tale per essere riutilizzato quale materia seconda per la produzione di un nuovo bene (in contrapposizione al modello di “economia lineare” in cui i beni divenuti rifiuti sono avviati semplicemente a smaltimento dopo il loro utilizzo). Ad oggi, infatti, per cogliere appieno le opportunità della circular economy mancano i decreti sia comunitari che nazionali sul fine vita (end-of-waste) di molte tipologie di rifiuto impedendo agli operatori di avere regole chiare sul procedimento di riciclo da mettere in campo, non essendo ad oggi sufficientemente chiari i criteri in base a cui un rifiuto riassume la qualifica di prodotto. Va posta attenzione ai provvedimenti in corso di emanazione in modo che venga garantita la sicurezza dei processi e del prodotto finale.

In relazione alla gestione del rifiuto indifferenziato che ancora costituisce una parte significativa in percentuale del rifiuto urbano e assimilato nelle principali città italiane vanno implementate le tecnologie, ad oggi già esistenti, per il trattamento ed il recupero di materia del CSS-rifiuto (già CDR) e della FOS (frazione organica stabilizzata) altrimenti, rispettivamente, destinati ad inceneritori o in discarica.

Le filiere del riciclo di alcune materie sono strutturate da tempo, ma hanno ormai bisogno di essere riviste, in particolare per quanto riguarda la gestione dei consorzi di riciclo. Ci sono alcuni materiali che attualmente per convenienza economica vengono inceneriti o messi in discarica, ma potrebbero invece essere trasformate in materia, come le plastiche miste. Misure prioritarie saranno la **defiscalizzazione** dell’acquisto di prodotti ricavati da queste plastiche miste, attualmente considerate degli scarti da bruciare, e di un **fondo da destinare ai Comuni** che intendano utilizzare questi manufatti nell’arredo urbano. Questo significa dar vita ad un nuovo mercato di imprese del riciclo e ridurre progressivamente a zero il ricorso all’incenerimento. Sarà importante la **defiscalizzazione dei prodotti privi di imballaggio** e lo stop agli **incentivi economici a inceneritori**. Fondamentale sarà anche **favorire il compostaggio**, sia attraverso l’educazione ambientale scolastica sia attraverso sgravi fiscali ad agricoltori che ricorrano ad ammendanti e fertilizzanti organici ricavati da compostaggio aerobico. Forte impulso andrà poi dato alle nuove tecnologie di recupero materia, attraverso una serie d’incentivi alla ricerca sul recupero a freddo delle plastiche miste.

## 2.6.4 Plastiche e oceani

### 2.6.4.1 Premessa

Il mare, che copre il 71 % della superficie del nostro pianeta, si trova, a causa della forte pressione antropica, in una situazione a dir poco critica, tra pesca illegale ed eccessiva, sversamenti più o meno legali di sostanze inquinanti, idrocarburi come il petrolio e inquinamento dovuto alle plastiche. Il 10% della plastica prodotta ogni anno nel Mondo - 280 milioni di tonnellate - finisce in mare.

Un recente studio pubblicato sulla rivista Science Advances sostiene che l’umanità abbia prodotto oltre 8,3 miliardi di tonnellate di plastica dal 1950 ad oggi, molta della quale galleggia negli oceani, formando arcipelaghi innaturali o in discariche a cielo aperto.

Secondo Greenpeace le plastiche costituiscono una percentuale tra il 60 e l' 80 per cento dei rifiuti presenti in mare e sono presenti sia in grandi dimensioni (macroplastiche, con diametro o lunghezza maggiore di 25 millimetri, e mesoplastiche, tra 5 e 25 millimetri), sia attraverso particelle di piccole dimensioni (microplastiche, con un diametro tra 5 e 0,33 millimetri e nano plastiche, inferiori a 0,33 millimetri e il cui campionamento risulta impossibile con metodi tradizionali).

I residui di grandi dimensioni derivano dagli imballaggi, prodotti monouso etc. gettati nelle discariche, nei corsi d'acqua o negli scarichi urbani. Ma sebbene tali rifiuti siano facilmente visibili, il 90 per cento delle plastiche in mare è rappresentato dalle microplastiche, su cui è incentrata la campagna «Mare Nostro» dall'associazione Marevivo.

Secondo i dati di Greenpeace, infatti, nei mari di tutto il Pianeta si trovano dai 5mila ai 50mila miliardi di microplastiche. Con particolare attenzione al Mediterraneo, il programma Mediterranean Endangered (2011) ha sollevato come le microplastiche costituiscano il principale responsabile della contaminazione del Mediterraneo: un volume stimato tra le 1000 e 3000 tonnellate solo di plastiche galleggianti.

La loro immissione nell'ambiente marino è quotidiana e deriva da molteplici fonti come la disgregazione e deterioramento delle macroplastiche, la perdita di fibre tessili nei lavaggi dei capi di abbigliamento, l'impiego degli strumenti da pesca e l'utilizzo di prodotti per la cosmesi. Siamo dunque inconsapevolmente responsabili dell'inquinamento dei nostri mari attraverso le semplici azioni quotidiane: lavaggio di abiti contenenti percentuali di poliestere o di altre fibre sintetiche, utilizzo di alcuni prodotti per l'igiene personale (scrub facciale, shampoo e saponi, dentifrici, eyeliner, creme solari, detergenti esfolianti, con una produzione media al giorno di 2,4 mg di microplastiche.) In alcuni cosmetici le microplastiche possono rappresentare dall'1 al 90 per cento del peso del prodotto e, nella sola Europa, nel 2013 ne sono state impiegate quasi 5.000 tonnellate per la formulazione degli stessi.

Per quanto riguarda i frammenti derivati dai capi di abbigliamento, ad incidere sulla loro produzione contribuiscono le cattive abitudini di lavaggio: le alte temperature utilizzate, gli alti pH dei detergenti impiegati, i programmi di lavaggio lunghi o che prevedano passaggi in centrifuga ad alte velocità che danneggiano i capi inducendo il rilascio di un maggior numero di fibre sintetiche nelle acque di scarico. Oggi si stima che ci siano nelle acque marine di 1,4 milioni di trilioni di microfibre. E circa il 50-60% dei capi che indossiamo sono prodotti con materiali sintetici, come il poliestere.

Negli ultimi anni il problema delle plastiche nei mari ha sollevato l'attenzione internazionale fino ad arrivare alle stesse Nazioni Unite, a fronte del drammatico impatto sull'ambiente marino e la sua biodiversità, sulla qualità e entità degli stock ittici e quindi sulla salute dei consumatori.

#### 2.6.4.2 Danni per salute e ambiente

A causa di una pessima gestione nella raccolta, riciclo e riuso delle plastiche, oltre che dell'incapacità degli impianti di trattamento delle acque di trattenere tutti i rifiuti che raggiungono il mare, enormi quantità di plastica finiscono negli oceani, con ripercussioni per tutto l'ecosistema marino e terrestre. Le plastiche non sono biodegradabili a breve termine risultando, quindi, pericolose per l'ambiente e la fauna marina.

Le microplastiche, infatti, possono entrare nella catena alimentare a fronte delle loro ridotte dimensioni tramite l'ingestione più o meno volontaria da parte di un numero enorme di organismi marini: i filtratori, come le cozze, le vongole o le ostriche, possono contaminarsi con l'acqua che filtrano per nutrirsi, mentre i pesci possono ingerirle sia direttamente, scambiandole per prede o plancton, sia attraverso il consumo di prede contaminate. I frammenti di plastiche veicolano inoltre altre sostanze, i POP Persistent Organic Pollutants, tra i quali sono famosi i PCB o il DDT e gli ftalati (usati per modellare la plastica stessa), causando problemi alla fertilità e al sistema immunitario degli animali marini, quando non provocano negli stessi soffocamento diretto.

Dai pesci inoltre tali sostanze giungono direttamente all'uomo, tramite i fenomeni di biaccumulo e biomagnificazione, con effetti nocivi facilmente intuibili e oggetto dell'attenzione internazionale.

Come se non bastasse la contaminazione da plastica coinvolge anche le acque potabili: una recente inchiesta del The Guardian basata sullo studio di Orb Media, condotta analizzando 159 campioni di acqua potabile raccolta in varie città di tutto mondo, ha rivelato come oltre l'80% di acque potabili siano contaminate da microfibre di plastica, percentuale leggermente più bassa in Europa, stimata comunque al 72%.

#### 2.6.4.2 Proposte

Risulta dunque quanto mai necessario, come ricorda la stessa Legambiente nel dossier «Plastic free sea», intervenire nella riduzione delle microplastiche in modo da salvaguardare non solo l'ambiente marino ma anche la nostra salute e la nostra economia: 500 milioni di euro l'anno sono i costi del marine litter per l'Unione europea, considerando solo i settori del turismo e della pesca.

Il 4 Gennaio, 2016 il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha firmato la legge che vieta, a partire da metà 2017, la vendita o la distribuzione di prodotti cosmetici contenenti microplastiche. Stesso provvedimento è stato adottato in Inghilterra, che metterà al bando già dal 2018 i prodotti cosmetici contenenti microplastiche.

**La stessa Unep raccomanda un approccio precauzionale nella gestione delle microplastiche, con una eventuale eliminazione e divieto del loro uso nei prodotti per la cura della persona e dei cosmetici.**

In Europa la questione sta iniziando, lentamente, a destare interesse, tanto che la Commissione Europea ha recentemente dichiarato che presenterà, entro la fine del 2017, una strategia specifica per le materie plastiche nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare ed ha avviato studi volti a indagare tutte le fonti microplastiche e le opzioni per ridurre le emissioni. Le pressioni giungono dal mondo delle associazioni ambientaliste e dei consumatori.

In Italia, per sollevare il problema abbiamo presentato da tempo, in Parlamento, la risoluzione 7-00907, la mozione 1-01330 e altri atti di indirizzo, allo scopo di: sollecitare il monitoraggio e favorire il divieto dell'utilizzo di microplastiche nei prodotti cosmetici; revisionare la normativa sull'uso di questi nanomateriali da parte dell'Unione europea; prevedere l'obbligo

dell'indicazione in etichetta dell'utilizzo delle nanoparticelle per la produzione di cibi e bevande; promuovere la ricerca di tessuti sintetici che non perdano microfibre. Successivamente è stata presentata anche la p.d.l. 3852, volta a chiedere il divieto dal 1° gennaio 2019 a produrre e mettere in commercio prodotti cosmetici contenenti microplastiche.

Contemporaneamente a tali atti politici abbiamo deciso di promuovere una petizione per supportare e dare maggiore rilievo alla nostra iniziativa contro i micro-granuli e in difesa dei mari, dei laghi e degli esseri viventi che li popolano, oltre a supportare la costante attività di denuncia da parte delle associazioni ambientaliste, per la difesa dell'ambiente e della nostra stessa salute.

## **2.7 Smaltimento in discarica**

Inoltre, è necessario prevedere specifici controlli sulle procedure di gestione post mortem delle discariche, a partire dalla verifica delle fidejussioni, e naturalmente sulle attività connesse alla bonifica e al ripristino ambientale dei siti di discarica non più attivi (vedi Capitolo 2 del presente testo).

## **2.8 Piano nazionale di gestione dei rifiuti e piano logistico nazionale**

Attualmente la legge prevede che siano soprattutto le Regioni a farsi carico della pianificazione in materia impiantistica e di definizione dei flussi, con il risultato che manca completamente un coordinamento nazionale in materia. In pratica, una regione come il Molise, che conta meno abitanti di Firenze ed è grande come la provincia di Brescia, viene messa sullo stesso piano della Lombardia che conta, da sola, un sesto della popolazione nazionale.

**Piano logistico nazionale: un piano chiaro, pubblico e aggiornato che regoli finalmente i flussi di urbani e speciali da una regione all'altra e i flussi transfrontalieri.**

## **2.9 Piano impiantistico nazionale (art. 16 c.1 dir. 2008/98)**

*Per quanto riguarda nello specifico il tema degli inceneritori, il Governo oggi considera tali impianti come "infrastrutture ed insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" e prevede di costruire ulteriori 8 nuovi inceneritori in Italia (DPCM agosto 2016 in attuazione decreto "Sblocca Italia" DL 133/2014). Il DPCM ha tentato di utilizzare quanto stabilito dall'art. 16 della Direttiva quadro, ovvero la creazione di una rete nazionale di impianti di smaltimento dei rifiuti, per fare l'ennesimo favore alle lobbies amiche.*

Il gruppo parlamentare del M5S, e in particolare la Commissione Ambiente, ha fortemente contestato il provvedimento governativo e ne ha messo a nudo tutte le debolezze e le contraddizioni: giova ricordare in questa sede il fatto che il DPCM non tenga conto del surplus impiantistico di molte regioni del nord Italia (e dunque non preveda alcun piano di dismissione e/o redistribuzione degli impianti) e che il quadro conoscitivo che il Governo ha usato è completamente falsato e inattendibile. Oltretutto la Direttiva europea è chiarissima, nella misura in cui impone la creazione di una rete strategica di impianti di recupero della frazione indifferenziata e impianti di smaltimento, dunque impianti di trattamento rifiuti con recupero energetico (non solo inceneritori), senza recupero energetico e discariche. Il piano governativo prende in esame solo gli impianti di incenerimento e questo lo rende sostanzialmente illegittimo, oltre che inattendibile e tecnicamente inutile. Oltretutto non vengono conteggiati inceneritori di rifiuti speciali e cementifici che trattano già CSS o hanno in corso le richieste autorizzative in tal senso.

Per questo il M5S propone un piano organico che tenga conto non solo del fabbisogno di inceneritori, ma di tutti i tipi di impianti finalizzati al trattamento dei rifiuti sia urbani che speciali. Questo perché con la lungimiranza che ci contraddistingue (“pensare alla prossima generazione anziché alla prossima campagna elettorale”) riteniamo necessario andare oltre quanto richiesto dalla Direttiva quadro e dunque non limitarsi ai soli impianti di recupero energetico e smaltimento, ma allargare il concetto anche a tutte le altre tipologie di impianti necessari per il trattamento dei rifiuti, sia urbani che speciali. Questo piano, unito al piano logistico e ai Piani nazionali di Prevenzione e gestione definirà una struttura portante oggettiva, affidabile e duratura che permetterà, sia al pubblico che agli addetti ai lavori, di conoscere le informazioni e di evitare sprechi di risorse, conflitti di competenze e di rendere maggiormente difficoltosa l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia dei rifiuti. Per **bloccare la costruzione dei nuovi inceneritori** e arrivare, entro un ragionevole lasso di tempo, alla **chiusura di tutti gli impianti di incenerimento oggi esistenti**, oltre ai dati sovraesposti è necessario come già indicato:

- l'abolizione degli incentivi, armonizzando la posizione degli imprenditori (che hanno investito in tale attività facendo lecitamente affidamento su di una normativa permissiva) e la primaria esigenza della salute dei cittadini;
- riduzione a monte dei rifiuti (collegamento con economia circolare);
- incrementare percentuale della raccolta differenziata (si può arrivare in breve tempo al 70% a livello nazionale);
- riciclare quello che è stato raccolto con la differenziata;
- trattamento del residuo 30% in modo da ridurre ulteriormente la quantità di rifiuti e portando avanti la ricerca su altri metodi di recupero.

Così operando, alla fine della filiera, ci si ritrova con una quantità di rifiuti grosso modo uguale alla quantità che residua dopo il trattamento dei rifiuti tramite inceneritore (oltre 1 milione di tonnellate all'anno di ceneri e altri rifiuti). Il grande vantaggio è che, nel nostro caso, a differenza di come accade per il materiale di risulta degli inceneritori, si tratta di materiale non tossico con minore impatto ambientale e che comporta minori spese di gestione.

Per chiudere, si aggiunga che in base ad una nostra ricerca abbiamo appurato che già oggi **una accurata pianificazione impiantistica permetterebbe di spegnere da subito almeno 10 inceneritori sul territorio nazionale** (su 41 inceneritori nazionali per RSU).

## **2.10 Direttive nazionali su disciplinare di gara per affidamento servizio igiene ambientale**

Il disciplinare di gara per l'affidamento del servizio di igiene ambientale, se si prevede anche l'affidamento della raccolta a un privato, sarà formulato dai comuni afferenti ad un determinato Ambito di Raccolta in base alle indicazioni che sono già state oggetto dell'attenzione del gruppo parlamentare e che si sono concretizzate nell'elaborazione di un “disciplinare tipo” del quale si riportano in questa sede i punti salienti:

- **durata del contratto** di affidamento non superiore a **5 anni**;
- criterio dell'offerta **economicamente più vantaggiosa** (no massimo ribasso);
- **nessuna proprietà diretta o indiretta** di impianti di trattamento e/o smaltimento rifiuti;
- possesso di un **sistema di pesatura alla fonte e tracciabilità** dei rifiuti raccolti;

- **trasparenza e pubblicazione** on line di tutte le informazioni riguardanti la filiera, inclusi i dettagli dei costi e dei ricavi.

### **2.11 Recepimento indicazioni dall'Antitrust (ambiti di raccolta, conflitto di interessi, gestione rifiuti urani)**

Attualmente abbiamo una situazione per cui è virtualmente impossibile evitare conflitti d'interesse fra prevenzione e gestione dei rifiuti, fra pubblico e privato, fra riciclaggio e smaltimento, fra necessità di controllo e inclinazione al clientelismo.

Prima di scendere nel dettaglio della proposta è utile esaminare la situazione attuale, altrimenti si potrebbe cadere nella facile tentazione del "compromesso al ribasso", che alla fine si tradurrebbe in un nulla di fatto, perchè non risolvere anche solo uno degli aspetti che causano i conflitti d'interesse automaticamente finirebbe col portarsi dietro tutta la filiera e riprodurre le criticità attuali.

Oggi abbiamo gli ATO (ambiti territoriali ottimali) che hanno, o dovrebbero avere, funzione di pianificazione e controllo: ad esempio dovrebbero stabilire la quantità, la tipologia e l'ubicazione degli impianti necessari al trattamento dei rifiuti, monitorarne la produzione, la qualità, il movimento, pianificarne i flussi, vigilare sul raggiungimento degli obiettivi fissati e aggiornarli al momento opportuno.

In realtà questa situazione non si verifica quasi mai, perchè come abbiamo visto parlando di revisione della classificazione, i RSU possono diventare RS e di conseguenza aggirare il principio di prossimità e viaggiare liberamente da una regione all'altra seguendo da una parte il principio dei "vasi comunicanti" (cioè il principio secondo il quale ogni impianto deve lavorare al massimo della sua capacità, quindi i rifiuti tendono ad andare verso gli impianti non completamente utilizzati) e dall'altra il principio del "libero mercato" (cioè mando i rifiuti dove il trattamento costa meno).

Per questo riteniamo necessario e non ulteriormente differibile rimettere in discussione dalle fondamenta l'organizzazione stessa del sistema di gestione dei RSU.

Oltre a ridisegnare la mappa degli ATO dovremo determinare anche gli ambiti di raccolta, ovvero dei territori contigui, omogenei e limitati dove un gestore eserciti il suo compito. In base alle indicazioni dell'Autorità Antitrust (si veda la relazione di Febbraio 2016 sui rifiuti urbani) tali ambiti di raccolta, per garantire la concorrenza, dovrebbero essere non più grandi di 100000 utenze, vale a dire circa 200000 abitanti, potrebbero raggiungere al massimo 500.000 abitanti. Sempre secondo l'Antitrust le grandi città possono essere suddivise in più ambiti di raccolta: ad esempio Roma potrebbe essere suddivisa in più ambiti, ciascuno con un diverso gestore. Si tratta di un cambiamento di prospettiva radicale: oltre a ristabilire l'equilibrio impiantistico (vedi punto precedente sul piano impiantistico nazionale) si rende necessario stabilire la seguente architettura generale, con compiti ben precisi per ciascuno degli attori coinvolti.

**ATO:** enti di controllo e organizzazione territoriale locale. Verificano il rispetto degli obiettivi, vigilano sull'operato dei gestori a livello di bacino di raccolta e ne coordinano le attività. Interagiscono con il Ministero dell'ambiente dal quale dipende la pianificazione nazionale e con le Regioni e i Comuni.

**COMUNI:** Hanno il compito di controllare l'operato dei gestori a livello comunale, di nominare gli ispettori ambientali e di attuare le politiche di prevenzione sul territorio. Possono istituire centri di riparazione e riuso. Affidano il servizio di igiene urbana ai gestori in base al capitolato di gara (vedi

punto del programma appositamente dedicato). I Comuni non possono in alcun modo essere parte in causa nella gestione diretta dello smaltimento dei rifiuti, nè attraverso la proprietà di impianti, nè attraverso la proprietà o la partecipazione societaria in soggetti gestori.

Possono essere però loro stessi gestori ambientali.

È necessario garantire, oltre che l'assenza di conflitto d'interesse fra prevenzione e gestione, l'imparzialità e l'indipendenza del controllo e della vigilanza sull'operato del gestore titolare dell'affidamento.

**GESTORI:** i gestori hanno il compito di eseguire il servizio di raccolta (ed esclusivamente di raccolta) secondo i parametri del capitolato di gara. Al gestore non è consentito essere proprietario di impianti di smaltimento, riciclaggio, recupero energetico o altro tipo di trattamento, eccetto l'eventuale compattazione dei rifiuti prevista nei centri di raccolta. In ogni caso la gestione della raccolta deve essere separata dallo smaltimento in ambito privato.

È in corso la valutazione delle esperienze di **raccolta dei rifiuti a gestione pubblica** (singoli comuni o consorzi di comuni), con risultati preliminari promettenti, che dovranno essere rivalutate su tempistica pluriennale e in merito al rischio di conflitto d'interesse presente anche nel settore pubblico.

Si stanno moltiplicando le esperienze di **gestori pubblici della raccolta** (singoli comuni o consorzi anche vasti), in questo caso, con un'adeguata trasparenza il gestore pubblico può anche possedere gli impianti. È interessante notare (vedi: "studio economico rifiuti" pagg. 236-237 - <https://drive.google.com/file/d/0B90Hb2RR8TL-eG9VREtPT2x3M1U/view?usp=sharing>) che queste esperienze in molti casi hanno portato a risultati anche economici molto favorevoli, rispetto sia a singoli gestori privati della raccolta che ai dati medi per abitante e per utenza domestica e non domestica.

Quando il **gestore della raccolta** è privato o misto, il costo per abitante si aggira intorno ai 180 euro, 185 euro per utenza domestica, 1170 per quella non domestica. Quando il gestore è pubblico, cioè quando la società è gestita dal Comune o da un consorzio di comuni, il costo per abitante si riduce a 165 euro, 175 per l'utenza domestica, 1090 per la non domestica.

**La gestione pubblica fa risparmiare** attualmente il 7% alle utenze non domestiche, il 6% per utenza domestica, il 9% per abitante.

Unendo vari fattori, come la gestione pubblica e un bacino adeguato, si arriva a virtuosismi anche su scala di 500.000 persone (che corrisponde ai dati dell'Antitrust) con 111 euro procapite in città come Treviso, con risparmi del 62% procapite sulla gestione privata media, dell'11% sull'utenza domestica, del 48% sull'utenza non domestica.

Lungi dal voler porre una regola in tal senso (meglio il gestore pubblico o privato della raccolta), notiamo che questi dati fanno emergere **un mercato drogato con scarsa concorrenza** dove anche piccole realtà riescono a spuntare costi molto bassi a differenza di realtà più vaste dove più che economia di scala si realizzano verosimilmente veri e propri cartelli (fra grandi gestori soprattutto). Questo farà in modo che il gestore non avendo da far funzionare impianti sarà motivato alla massimizzazione dei ricavi dalla vendita delle materie riciclabili (vedi anche capitolo sulla revisione del sistema dei consorzi di filiera imballaggi).

**TITOLARI DI IMPIANTI:** le aziende private titolari di impianti (gli impianti previsti dal piano nazionale) saranno remunerate "on demand", cioè solo sulla base dell' **effettivo utilizzo degli**

**impianti da parte dei Gestori** dei rifiuti che vi conferiscono. Questo innescherà un circuito virtuoso dove gli impianti lavoreranno in modo continuo, efficiente e pianificato, i gestori avranno interesse a ricorrervi il meno possibile (e perciò a massimizzare RD e riciclaggio) e i comuni non avranno alcun conflitto d'interesse e dunque avranno le mani libere per fare prevenzione e controllo.

In ogni caso la separazione delle fasi della filiera è fondamentale per evitare conflitti d'interesse e avere un prezzario chiaro in un mercato davvero opaco.

## **2.12 No ai conflitti di interesse: la gestione dei rifiuti deve essere nelle mani del Comune**

I dati in merito alla gestione della raccolta da parte dei Comuni sono molto interessanti e, grazie a quanto sta emergendo, sarà possibile porre fine al verminaio creato con società miste che mescolano pubblico e privato per avere facilità di assunzioni senza concorso e controllo del consenso politico, per essere meno tracciate dal punto di vista della struttura societaria e per facilitare spartizione di dividendi non legati né mirati alla qualità del servizio e alla riduzione delle tariffe per cittadini e imprese.

La valutazione economica delle filiere gestionali (dati studio su procapite e utenze D e ND) suggeriscono di considerare con attenzione la “gestione mista”.

La gestione mista e le inchieste su verosimili truffe plurimiliardarie, come quella su ATO SEI in Toscana, dove appunto l'appalto fu assegnato a una società mista, suggeriscono lo scarso controllo della filiera sul versante economico, concorrenziale e ambientale di questo sistema.

Il “socio privato” consente di:

- non essere tracciati facilmente da un punto di vista societario (visure pubbliche se società pubblica, il caso SEI ha visto la vittoria dell'appalto da parte di una società mista);
- ricevere affidamenti diretti (per quanto concerne la parte pubblica);
- ricevere dividendi azionari non tracciati (per quanto riguarda la parte privata) da utilizzare a scopo elettorale in assenza di trasparenza;
- poter assumere senza concorsi.

## **2.13 Raccolta domiciliare porta a porta spinta**

Abbiamo svolto uno **studio sull'efficacia tecnica ed economica sui metodi di raccolta RSU**: una relazione comparativa sui costi di gestione dei rifiuti a seconda delle modalità di raccolta.

**Fonte dei dati e consistenza del campione:** i dati sono ricavati dalle delibere con le quali l'ATERSIR (autorità di gestione del servizio idrico e dei rifiuti dell'Emilia Romagna) approva annualmente i piani economici finanziari che i vari gestori del territorio regionale sottopongono ai Comuni, in base al DPR 158/99. In base alla stessa legge è fatto obbligo di suddividere le voci di costo del PEF fra determinate categorie che permettano di avere una visione dettagliata delle voci di spesa e di ricavo.

La consistenza del campione, data la ristrettezza dell'ambito territoriale per il quale i dati erano immediatamente disponibili e la specificità delle informazioni che si intendeva ricavare, si limita a 188 comuni.

**I dati sono relativi al 2015.**

**Metodo di analisi:** lo scopo richiesto era quello di confrontare la struttura dei costi della raccolta domiciliare con quella stradale, pertanto il criterio scelto per l'elaborazione dei dati è stato quello di dare per assunta la modalità di raccolta domiciliare integrale nei comuni ove si fosse raggiunta una percentuale di RD maggiore del 70% e, per contro, di dare per scontata l'esistenza di un sistema di raccolta stradale integrale nei comuni ove il tasso di RD fosse inferiore al 45%.

Il postulato di base è ampiamente dimostrato dalla letteratura in materia: A. Tornavacca, M. Ricci per Federambiente, 2003; Consorzio Priula, 2008; ARPA Veneto 2013; Regione Umbria, 2015

Sono stati quindi selezionati e raggruppati in due categorie i comuni dell' Emilia Romagna rientranti in una delle due condizioni premesse.

Le tabelle che seguono sono il risultato.

#### **Risultati delle analisi:**

- nei comuni con RD > 70% (1028139 abitanti), con % media di RD 77,19%, il costo medio a tonnellata è stato di 229,84 euro, il costo per abitante di 141,52 euro;
- nei comuni con RD < 45% (698159 abitanti), RD media 39,91%, il costo medio a tonnellata è stato di 282,06 euro e il costo medio per abitante di 165,25 euro;
- la RD > 70% rispetto a quella < del 45% è costata il 22% in meno per tonnellata di rifiuti totali gestiti, e il 17% in termini di costo per abitante.

Aggiungeremo questo punto con altri studi, in via preliminare sembra che la **raccolta domiciliare porta a porta spinta dà i maggiori risultati in termini di percentuale di RD e di riduzione dei costi.**

## **2.14 Revisione del sistema di tariffazione dei rifiuti urbani, applicazione della Responsabilità estesa del produttore**

Uno dei pilastri principali della nostra proposta di revisione della parte IV del Codice Ambientale è senza dubbio la radicale modifica dell'attuale sistema di tariffazione, il quale prevede che la TARI si paghi in base alla dimensione dei locali "suscettibili di produrre rifiuti" e non in base alla quantità effettiva e alla tipologia di rifiuti prodotti.

La nostra proposta prevede la modifica dell'art. 238 del codice ambientale nella direzione di una vera tariffazione commisurata al peso e alla tipologia dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza sia domestica che non domestica in modo da attuare una reale responsabilità estesa del produttore come richiesto dalla direttiva quadro.

Si veda in proposito anche il capitolo sull'affidamento del servizio di igiene urbana, che prevede espressamente il fatto che i gestori affidatari siano in grado di implementare su tutto il bacino di raccolta un sistema di misurazione, puntuale ed oggettivo, dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza.

## **2.15 Reati e garanzie finanziarie sui danni ambientali nel ciclo dei rifiuti**

La nostra esperienza in Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, ha rilevato che nel territorio italiano si manifesta una grande quantità di reati, o presunti tali, legati alla gestione dei rifiuti che sono ancora di rango amministrativo e, non rientrando nelle fattispecie previste dalla legge 68/2015 sui reati ambientali (Micillo e altri), hanno pene e tempi di prescrizione inadeguati. Nostra volontà è rivedere gli artt. 256 e seguenti del Dgls 152/2006.

Un altro strumento inadeguato, che a nostro parere va rivisto, risulta essere quello delle garanzie finanziarie per chi deve bonificare un sito dopo averlo gestito, avendone ricavato lecitamente un profitto a discapito dell'ambiente.

## 2.16 Disposizioni su alcune particolari categorie di rifiuti

### 2.16.1 Rifiuti organici: stato attuale tecnico e normativo

Nel campo dei rifiuti, la gestione del materiale organico è uno dei più importanti stimoli all'economia circolare, il sovvertimento dei limiti planetari, i cicli dell'azoto e del fosforo in particolare, possono essere limitati da un buon recupero di materia in questo settore che è sempre avvenuto nella storia dell'uomo fino a 40 anni fa quando il mix della materia organica con rifiuti ha prodotto disastri ambientali, inquinamento, scarsità di fertilizzanti per l'agricoltura, incremento dei costi per la gestione ambientale di quella che da materia prima preziosa (compost) era stata trasformata in rifiuto. L'ERSAF stima possibile la **fertilizzazione organica al 90%** in caso di utilizzo di compost di qualità e altri materiali organici in maniera massiva.

**Lo spreco alimentare** (alimenti freschi) è ancora molto importante nonostante alcune recenti iniziative di sensibilizzazione, e i residui non vengono generalmente **neppure avviati a recupero di materia** con modalità adeguate. **La raccolta differenziata (RD) gioca un ruolo molto importante anche in questo settore.**

In Italia esistono 279 impianti operativi per la gestione dei rifiuti organici, secondo il "Rapporto Ispra 2015 rifiuti solidi urbani". Per il 64,8% gli impianti sono localizzati nel Nord Italia. 20 impianti effettuano anche la digestione anaerobica dei rifiuti (DA) di cui 17 nel Nord. Il quantitativo dei rifiuti trattati negli impianti di compostaggio è stato di 5.295.831 tonnellate in totale, di cui 2.821.418 tonnellate di frazione umida CER 20 01 08, 1.589.912 di verde CER 20 02 01, 535.289 di fanghi, 349.212 altro materiale; negli impianti di DA il quantitativo trattato è di circa 1 milione di tonnellate, di cui 928mila provenienti da frazione organica della RD (FORSU).

Il compostaggio della frazione organica da RD è in crescita dalle 3.379.003 tonnellate del 2010 alle 4.411.330 del 2014.

Nel Nord gli impianti lavorano l'84,2% della quantità autorizzata, nel Centro il 60%, nel Sud il 54%, non mancano gli impianti, ma andando a fare un'analisi più dettagliata si nota come esistano spesso impianti troppo grandi, non legati al territorio, con un prodotto in uscita di scarsissima qualità che non chiude la filiera ed è difficile da piazzare. Un dato che balza agli occhi è quello relativo al "TURISMO DEI RIFIUTI ORGANICI", il Nord accoglie centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti organici dal Centro e dal Sud Italia, con una valutazione del ciclo vita chiaramente sfavorevole, per i trasporti e la scarsa tracciabilità dei prodotti che tendono ad avere una percentuale troppo elevata di impurità o a giungere a destinazione dopo aver subito reazioni chimiche che renderanno difficoltoso un reale ed efficace recupero di materia. Nel solo Veneto arrivano ogni anno oltre 390mila tonnellate di FORSU extraregionali, il 52% dalla Campania. La filiera dei rifiuti solidi urbani ha degli aspetti decisamente patologici che condizionano i costi, la qualità ambientale e il recupero di materia e risorse. **Una filiera corta di gestione mirata in particolare alla prevenzione**, in particolare per l'umido, appare semplice da realizzare e sempre più necessaria e urgente, anche per evitare infiltrazioni mafiose, le mescolanze di rifiuti sono facilitate dalla movimentazione e dai prezzi elevati della filiera.

La composizione percentuale degli ammendanti prodotti nell'anno 2014 è rappresentata dal grafico in figura 3.1.5 del rapporto Ispra 2015. La produzione di ammendante compostato misto (ACM), il cui quantitativo ammonta ad oltre 843mila tonnellate, rappresenta il 63,5% del totale del compost prodotto. L'ammendante compostato verde (ACV), pari invece, a circa 334mila tonnellate, costituisce il 25,2% del totale complessivo. L'ACV è più puro chimicamente ed è di più facile applicazione ai suoli, non comprende digestati, fanghi e materiale organico da attività produttive. Altre tipologie di ammendanti quali: ammendante compostato con fanghi, ammendanti vegetali non compostati e compost fuori specifica, con un quantitativo complessivo di oltre 149mila tonnellate, rappresentano, infine, l'11,3% del totale dei prodotti derivanti dal settore del compostaggio.

In sostanza dai dati Ispra si nota come dalle 5.295.831 tonnellate di rifiuti organici solo il 25% ridiventi materia, compost. I rifiuti organici trattati con DA sono in diminuzione dal 2012, da 1.033.657 tonnellate a 875.558 tonnellate, questo dato potrebbe essere un prodromo di un miglioramento del recupero di materia, la digestione anaerobica riduce notevolmente la qualità dell'output, fino ad oggi non è avvenuta alcuna programmazione energetica e delle necessità agricole, ed è stato impossibile valutare una eventuale frazione residuale della DA nel sistema paese. Il piano energetico M5S potrà porre una prima base di studio.

Chiaramente il compostaggio e la DA rappresentano solo una parte delle modalità di gestione dei rifiuti organici. Il trattamento meccanico biologico (TMB) interessa 9.363.579 tonnellate di rifiuti nel 2014. Di cui 8.340.078 indifferenziati.

Delle 8,3 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti dai TMB in uscita Ispra stima le seguenti frazioni:

- frazione secca: 3,9 milioni di tonnellate (46,9 % del totale prodotto);
- **frazione organica non compostata: circa 959mila tonnellate (11,6%);**
- CSS: 1,5 milioni di tonnellate (18,1%);
- rifiuti misti da trattamento meccanico: 167mila tonnellate, pari al 2%;
- **biostabilizzato: circa 885mila tonnellate (10,7%);**
- **bioessiccato: circa 177mila tonnellate (2,1%);**
- frazioni merceologiche avviate a recupero di materia (carta, plastica, metalli, legno, vetro): circa 103mila tonnellate (1,2%);
- **frazione umida: 425mila tonnellate (5,1%);**
- scarti e percolati: 191mila tonnellate (2,3%).

Quindi dai TMB si può stimare escano oltre **2.446.000 tonnellate di rifiuti organici**, che sommandosi ai 5.295.831 tonnellate di rifiuti avviati a compostaggio (o DA) portano a **7.742.000 di tonnellate di rifiuti organici prodotti ogni anno in Italia**, costituendo **oltre il 25% dei rifiuti prodotti**.

Le frazioni organiche in uscita dai TMB non rientrano, se non in minima parte, nella filiera della materia e sottraggono gradualmente elementi preziosi alla biosfera.

Tale quantitativo di rifiuti contribuisce oltre la propria percentuale al costo della gestione, oltre il 30% del costo della filiera dei rifiuti è imputabile direttamente alla gestione dei rifiuti organici, senza comprendere il costo della gestione dei percolati delle discariche attive e in post mortem e dei disastri ambientali legati a percolati non gestiti adeguatamente, che derivano in parte dalla frazione organica conferita in discarica. Il costo della frazione organica non differenziata (inviata in parte a TMB) è

evidentemente maggiore per essere totalmente avulso da recupero di materia, che nel caso della FORSU, consente seppur minimi recuperi, anche economici.

Si segnala anche qui il ruolo patologico di alcune grandi multiutility nella filiera dei rifiuti, persino i grandi impianti di Herambiente hanno un output di scarsissima qualità, con scarsissimo valore di mercato, tanto che era stato proposto di inviarlo nei paesi arabi per fertilizzare il deserto (sic!) a testimonianza dello scarso pregio in ambito agroalimentare dove la cattiva selezione dei materiali e qualità degli ammendanti produce a valle scarsa qualità dei prodotti agroalimentari, con frequenti danni alle colture.

Vediamo per completezza, alcuni numeri interessanti relativi alla gestione della frazione umida dei rifiuti urbani:

**Campione utilizzato: 600 comuni in Lombardia** (5.532.190 abitanti)

- **ricavo economico da frazione umida** 363.263 euro verso 80.326.163 euro di costi (lo **0,45%** dei costi);
- **ricavo economico da frazione verde** 446.065 euro verso 20.528.100 euro di costi (il **2,17% dei costi** – nota: in questo caso il campione è relativo a 736 comuni pari a 5.752.481 abitanti);

**Campione utilizzato: 2253 comuni in diverse zone d'Italia** (17.470.743 abitanti)

**ricavo economico da frazione umida** 2.883.352 euro verso 296.507.886 euro di costi (lo **0,97%** dei costi);

**ricavo economico da frazione verde** 462.544 euro verso 56.677.722 euro di costi (lo **0,8%** dei costi – **nota: in questo caso il campione è relativo a 2080 comuni pari a 16.584.559 abitanti**);

Da questi numeri si evince come la cattiva gestione della materia organica e del verde abbia un importante costo economico derivato dal costo della gestione di rifiuti (raccolta e riciclo) e dallo scarso recupero di materia, mentre un compost di buona qualità potrebbe avere mercato. La qualità evidentemente risente di un progetto educativo e impiantistico a filiera corta dove il cittadino potrebbe essere più motivato a differenziare adeguatamente per nutrire la propria filiera agroalimentare.

La normativa che regola la gestione dei rifiuti organici, così come dei rifiuti solidi urbani in generale, è contenuta nella parte IV del DL 152/2006. Segnaliamo che all'**articolo 180 sono stati aggiunti dalla legge 221 del 2015 i commi 1-septies e 1-octies**, in vigore dal 2/02/2016 ma non ancora attuati dal Governo attuale e dal precedente, che riguardano la **prevenzione dei rifiuti organici e semplificazioni autorizzative per l'autocompostaggio** (sul luogo di produzione) e il **compostaggio di comunità, anche tramite pianificazione e riduzione della tassazione per le utenze**. Tali articoli sono stati spinti dal M5S durante la discussione del "collegato ambientale" alla **legge di stabilità 2015**, ma, come già detto, **non sono stati ancora attuati**.

## 2.16.2 Nostre proposte

È in corso di discussione sul portale Rousseau la nostra **proposta di legge** per la gestione del compostaggio domestico e di prossimità, per la prevenzione e la gestione della filiera corta dei rifiuti organici.

Questa legge si prefigge di ridurre il “**turismo dei rifiuti**” che nel caso dei rifiuti organici è davvero paradossale vista la semplicità di gestione.

La gestione adeguata nei residui organici si accompagna a una riduzione di reati e disastri ambientali, spesso provocati alla giornata d’oggi da una pregressa cattiva o assente gestione del percolato in discarica, incrementato da un massivo e diffuso smaltimento in discarica di rifiuti organici.

Anche quando non si riesca a prevenire il rifiuto organico, la sua gestione è davvero semplice e necessita di impiantistica minima.

Questa proposta di legge intende migliorare tutta la filiera della gestione del materiale organico, in un’ottica di reale economia circolare e si prefigge di generare oltre 30.000 posti di lavoro (uno ogni 100 utenze) oltre a portare notevoli risparmi per cittadini ed enti locali.

In ambito più generale questa proposta si prefigge di ridurre il sovvertimento del ciclo dell’azoto, uno dei più critici fra i limiti naturali individuati dallo studio *A safe operating space for humanity*, di Jonah Rockström, aggiornato nel 2015 da Will Steffen.

L’art 184 bis del D.L. 152/2006, il cosiddetto “Testo Unico Ambientale” (TUA) permette di escludere determinate categorie di sostanze o prodotti dalla filiera dei rifiuti e fissa le caratteristiche per la qualifica di sottoprodotto, cioè un sottoprodotto è tale se soddisfa **tutte** le seguenti caratteristiche:

- la sostanza o l’oggetto è **originato da un processo di produzione**, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- è certo che la sostanza o l’oggetto **sarà utilizzato**, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente **senza alcun ulteriore trattamento** diverso dalla normale pratica industriale;
- l’ulteriore utilizzo è **legale**, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

Gli scarti alimentari, gli sfalci e le potature e gli altri residui organici provenienti dalle normali attività familiari, dalle aziende artigianali del settore ricettivo, agricolo e alimentare e della piccola e media distribuzione o commercio al dettaglio possono, se correttamente gestiti, rientrare nell’ambito di applicazione del citato articolo 184-bis e quindi venire esclusi dalla filiera dei rifiuti fino al momento in cui, a valle delle forme di gestione oggetto della presente legge, vi sia un residuo che necessariamente debba venire conferito al gestore dei rifiuti. E’ tuttavia evidente che tale residuo sarà di gran lunga minoritario rispetto alla quantità di materiale organico originaria ed è altrettanto evidente il beneficio portato dalla separazione radicale della gestione della materia organica dalla filiera dei rifiuti “tradizionale”, in quanto oltre ai vantaggi già enunciati si otterranno, ad esempio, plastiche più pulite, carta più pulita, vetro più pulito e di conseguenza una migliore resa economica sul mercato dei materiali riciclati ed una migliore resa industriale sul piano delle prestazioni fisiche e della lavorabilità.

In conseguenza di quanto premesso, appare chiaro l’obiettivo della presente legge, che intende regolamentare il flusso di materia organica prima che questa assuma la qualifica di rifiuto, cioè prima che intervenga l’atto materiale di disfarsi dei materiali, proponendo un sistema di gestione alternativo

che faccia decadere anche l'intenzione di disfarsene, disinnescando di fatto (dal momento che non vige l'obbligo di disfarsi dei materiali oggetto della presente legge) ambedue le condizioni che causano la trasformazione dei sottoprodotti organici in rifiuti.

La filiera corta della gestione dei residui organici può stimolare una migliore differenziazione per un diretto incentivo economico (tasse e tariffe), per il possibile riutilizzo entro un perimetro comunale o comunque ristretto del compost legato alla produzione di prodotti alimentari, che può orientare a ridurre le impurità e a eventuali risparmi per l'utilizzo di compost all'interno delle proprie attività. La gestione di sfalci e potature privi di criticità deve essere orientata alla costituzione di matrice per il compost come prezioso materiale strutturante, tenendoli lontani dalla filiera delle matrici incentivate, per lo scarsissimo indice di ritorno energetico e per l'elevato rischio di inquinamento ambientale. Economia circolare vuole anche dire studio dell'energia contenuta nei prodotti e delle possibilità di conservazione della stessa, che il compostaggio esalta.

Nello specifico questa legge **individua la figura del "WET BYPRODUCT MANAGER" (WBM)**, quale responsabile pubblico o privato della gestione dei sottoprodotti organici e dell'utilizzo del compost risultante.

**Il WBM ha una serie di compiti e responsabilità** durante le varie fasi del compostaggio:

- informa gli utenti del servizio di compostaggio collettivo circa le modalità di selezione, raccolta e gestione dei sottoprodotti organici, nonché sulle modalità di utilizzo del compost prodotto;
- preleva con cadenza giornaliera un campione dalla miscela dei sottoprodotti organici in fase di fermentazione al fine di verificare la presenza di inquinanti conformemente alle procedure e ai limiti della tabella di cui all'allegato I della proposta.
- verifica, tramite ispezione visiva, durante le operazioni di raccolta la presenza di eventuali corpi estranei, rifiuti non conformi o sostanze pericolose. Ove il sottoprodotto non fosse ritenuto conforme, il WBM può rifiutarsi di ritirarlo ovvero disporre il conferimento al gestore dei rifiuti urbani.
- durante la miscelazione delle diverse frazioni organiche e durante la maturazione del compost, il WBM controlla che:
  - sia rispettata la proporzione fra organico verde e materiali di altro genere, al fine di mantenere l'equilibrio corretto fra Carbonio e Azoto.
  - controlla che non vi sia produzione di percolato e qualora ci fosse, ne dispone la raccolta e l'invio a trattamento.
  - procede alla verifica del tasso di umidità e del livello di ossigenazione conformemente alle disposizioni dell'allegato II.
- effettua l'eventuale miscelazione del compost maturo con terra a seconda degli utilizzi, in alternativa provvede al suo utilizzo nelle aree appositamente predisposte.
- il WBM può pianificare e realizzare un servizio di triturazione di sfalci, foglie e potature nel bacino di sua competenza (anche a domicilio) al fine di agevolare tramite miscelazione il compostaggio dei sottoprodotti organici.

La legge prevede anche una serie di buone pratiche ed azioni obbligatorie che contribuiscono a rendere armonizzato l'intero processo:

- i sottoprodotti organici devono essere gestiti in ambito comunale o al massimo in aggregazioni di piccoli comuni, per evitare inutili gigantismi e stimolare la migliore differenziazione, lo scambio e la concorrenza;
- vengono fissati i principi generali per il compostaggio dei sottoprodotti organici provenienti dalle utenze domestiche, con particolare riguardo verso la separazione delle varie frazioni, ad esempio scarti animali, scarti di cibo pre-cottura e avanzi post cottura, raccolta separata dell'olio;
- vengono specificate le pratiche vietate al fine di preservare il mantenimento della sostanza organica nei suoli e prevenirne l'inquinamento; la modalità dei controlli da effettuare e i soggetti competenti ad effettuarli, nonché le autorizzazioni che il WBM deve ottenere per l'esercizio delle sue funzioni;
- vengono specificate le modalità di finanziamento del compostaggio;
- viene disciplinata la gestione degli eventuali rifiuti presenti a valle dell'attività di compostaggio e le sanzioni da comminare.

Negli allegati tecnici si precisano le modalità operative al fine di rendere immediatamente fruibile la presente legge, minimizzando il ricorso all'emanazione di decreti attuativi: in particolare, **l'allegato 1** fissa le modalità di prelievo dei campioni, le sostanze da ricercare durante il monitoraggio e i limiti di inquinanti ammessi al fine dell'utilizzazione del compost; **l'allegato 2** è un vademecum per lo svolgimento delle operazioni di compostaggio, al fine di fissare uno standard operativo minimo al quale fare riferimento. Vengono individuati materiali verdi semplici, materiali strutturanti semplici e materiali complessi.

Oltre a questa proposta, per la residuale gestione di rifiuti organici proponiamo una raccolta differenziata spinta porta a porta e una gestione con impianti elettromeccanici non industriali (per esempio da meno di 1.000 tonnellate all'anno), il più possibile legati al territorio di raccolta; per realtà urbane estese si può ipotizzare un "assedio" virtuoso da parte di piccoli impianti del genere che possano complementare pochi eventuali impianti industriali per le aree centrali dove è difficile acquisire i materiali strutturanti (sfalci e potature per esempio) in condizioni adeguate e senza inquinanti significativi. Oltre alla costruzione di nuovi piccoli impianti sarà necessario verificare la filiera degli impianti di compostaggio esistenti, in merito alla qualità del materiale in entrata e del compost in uscita, adoperandosi per migliorare le varie fasi. Sarà in sostanza necessario incrementare notevolmente la RD dell'umido e del verde, limitando soprattutto il conferimento di umido a impianti di mero trattamento meccanico o meccanico biologico.

Il compostaggio deve essere spiegato e praticato nelle realtà urbane e sociali, quartieri, strutture residenziali dotate di mense e scuole in particolare, dove la funzione pedagogica potrebbe trasformarsi in andragogica grazie ai bimbi che spiegano ai genitori quanto hanno appreso in merito.

Si potrebbero individuare comunità circolari dove l'umido e il verde non escono dal perimetro comunale (o del consorzio) richiedendo fondi europei appositi per i risultati raggiunti.

È da rilevare l'opportunità del **blocco delle norme** contenute nel "collegato agricolo" approvato in Parlamento ma non ancora attuato per quanto attiene all'esclusione dal novero dei rifiuti per quanto riguarda sfalci e potature; tale norma, approvata in maniera irrituale da una commissione non pertinente, **rischia di sottrarre materia preziosa alla formazione di compost** e quindi allo stesso

mondo agricolo, con il solo obiettivo di incentivare economicamente il recupero energetico da rifiuti, in contrasto con la gerarchia europea dei rifiuti. Stiamo studiando dati relativi ad altri procedimenti quali la bioessiccazione.

### **2.16.3 Rifiuti Sanitari**

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 2003 definisce le modalità di gestione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo identificati con i codici CER 180103 e 180102, specificando che il ritiro da parte del gestore deve avvenire entro 5 giorni dalla produzione dei rifiuti stessi. La medesima legge indica anche le tipologie di contenitori che possono essere utilizzate per il conferimento e il trasporto di detti rifiuti;

le convenzioni fra i gestori e i produttori dei suddetti rifiuti prevedono, nella stragrande maggioranza dei casi, la tariffazione in base al numero di svuotamenti dei contenitori e non in base al peso effettivamente conferito, sebbene la tariffa di ingresso agli impianti di trattamento termico sia calcolata a peso. Questo permette ad un gestore di utilizzare la modalità della pesatura «a destino», lasciando ampie possibilità di contraffazione della documentazione riguardante l'effettiva quantità e provenienza dei rifiuti. Si veda in proposito il caso recente di Frosinone, dove la società incaricata di smaltire i rifiuti sanitari alterava i pesi dei rifiuti caricati presso gli ospedali, con la complicità dell'azienda frusinate alla quale conferiva gli stessi, corrispondendo un enorme profitto per l'azienda di smaltimento e a danno della Asl di Frosinone. In sostanza, non pesando i carichi di rifiuti presso gli ospedali, le aziende potevano gonfiare il peso degli stessi a destinazione, ricavando un indebito profitto.

Sarebbe necessario intervenire sulla filiera di produzione e gestione dei rifiuti sanitari, con particolare riguardo ai medicinali scaduti e ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo, in modo da implementare politiche di prevenzione come la reintroduzione, ove possibile, delle mense interne alle strutture sanitarie e del lavaggio e riutilizzo delle stoviglie, la dematerializzazione dei documenti, la ridefinizione dei criteri per gli imballaggi dei medicinali, e politiche di corretta gestione come l'obbligo della raccolta differenziata nelle strutture sanitarie e l'obbligo di riciclaggio delle plastiche così raccolte, prevedendo anche tutti i trattamenti propedeutici al raggiungimento della massima uniformità del materiale e di conseguenza della massima qualità del riciclato, nonché l'obbligo di pesatura all'atto del ritiro dei rifiuti e la tracciabilità degli stessi. Si veda in proposito la nostra interrogazione 4-14852 dove si esplicita il nostro studio in corso sulla "sterilizzazione on site" e la riduzione del volume dei rifiuti sanitari prima di inviarli a trattamento al di fuori degli impianti locali che potrà avvenire con tempistiche legate al raggiungimento di volumi definiti e non in base alla normativa sui rifiuti sanitari visto che è già avvenuta la sterilizzazione (minori trasporti e costi).

### **2.16.4 Fanghi di depurazione e fanghi industriali; digestato e altri rifiuti da trattamento rifiuti**

Allo stato attuale, non esistendo uno standard di misurazione e gestione dei fanghi (indice di umidità variabile, possibilità di miscelazione con altri rifiuti, tracciabilità effettuata con sistemi cartacei obsoleti come i FIR e i MUD) è veramente difficile tenere sotto controllo questa filiera che si presta anche a infiltrazioni della criminalità organizzata e impatti ambientali, economici e sanitari altissimi per le popolazioni che rimangono, loro malgrado, coinvolte.

Riteniamo necessario intervenire in questo settore introducendo degli standard più precisi e stringenti per una maggior tutela dell'ambiente e della salute.

Riteniamo utile anche aprire una discussione in tema di prevenzione, nel senso di pensare ad una “raccolta differenziata” delle acque di scarico e cicli di trattamento ulteriormente separati (non solo come già avviene fra acque bianche e nere) e per garantire standard più vincolanti sul riutilizzo delle acque.

Anche per il digestato e gli altri rifiuti provenienti dal trattamento dei rifiuti valgono le considerazioni già fatte per i fanghi: si veda in proposito la risoluzione in commissione 7-00925 (Zolezzi e altri), la quale prevede impegni puntuali e precisi in merito ad ogni aspetto della gestione di fanghi, digestato e affini. In particolare si cita lo smodato utilizzo della pratica di trattare i fanghi di depurazione con calce e acido solforico (producendo “gessi di defecazione” secondo l’allegato 3 del Decreto 75/2010 sui fertilizzanti) al fine di escludere dal ciclo dei rifiuti fanghi di depurazione civile e industriale, a mero scopo di riduzione dei costi e ottenere l’esenzione dalle direttive, in primis la direttiva “nitrati”. Tale pratica andrà regolamentata, sulla base fra l’altro della necessità di escludere fanghi industriali ed evitare gravi incidenti agli operatori (4 decessi in provincia di Rovigo nel 2014) e riduzione della qualità di vita delle popolazioni residenti in prossimità di impianti e smaltimenti senza limite alcuno. Il ciclo dell’azoto che fornisce nelle corrette concentrazioni e quantità questo elemento vitale per tutte le forme di vita sulla terra si sta sovvertendo, anche a causa del diffondersi delle agroenergie che oltre a sottrarre superficie agricola alla nutrizione umana e animale, determinano gravi problemi in merito alla gestione dei reflui (digestato) ricchi di azoto (secondo il consorzio italiano compostatori – CIC – il rapporto fra C/N è 11 negli ammendanti compostati misti che comprendono digestato, rispetto a 15 nell’ammendante compostato verde che non contiene digestato) che viene disperso e intossica suoli, corpi idrici superficiali e falde acquifere, quando non crea morie di pesci e di tutta la fauna ittica in caso di sversamenti importanti; per l’estensione illegittima degli incentivi alla produzione energetica da digestione anaerobica da rifiuti speciali e sottoprodotti di origine animale (SOA), con una distorsione del mercato e una tendenza allo spandimento di reflui (definiti anch’essi rifiuti speciali dalla normativa attuale e dal Ministro dell’ambiente nel corso di numerose audizioni sul tema) fuori legge in numerose regioni, che determinano accumuli di azoto e di ulteriori sostanze tossiche nei suoli e nelle falde.

Esistono numerosi studi locali su inquinanti organici persistenti che non tengono conto della sommatoria dei diversi fattori di pressione (diossine in regione Veneto per esempio). Studi realizzati in provincia di Mantova (Arpa Lombardia, Plume), mostrano concentrazioni di nitrati molto superiori a 50 mg/litro nelle falde dell’Alto Mantovano, che corrispondono a nitrati superiori a 25 mg/litro nell’acquedotto locale (Ponti sul Mincio per esempio) gestito dalla società partecipata provinciale TEA. Tali valori secondo l’Organizzazione mondiale della sanità non sono compatibili con l’acqua potabile per categorie a rischio, quali donne in gravidanza e in fase di allattamento o prima infanzia, per il rischio di metaemoglobinemia e ipossia fetale e neonatale, per persone con deficit di G6PD e altro. I nitrati in eccesso nelle acque hanno un documentato ruolo cancerogeno. Esistono realtà nazionali dove sostanze normate nell’ambito della sicurezza e qualità idrica come l’arsenico sono elevate nelle falde anche in caso di utilizzo idropotabile senza alcuna regolamentazione delle fonti di contaminazione (si veda la fertilizzazione chimica) o sostanze non normate ma di documentata azione tossica e cancerogena come i perfluoroalchili in Veneto con la contaminazione dell’acqua potabile di 340mila persone, il Tallio in Toscana, i molteplici inquinanti nelle acque di captazione idrica del lago di Pertusillo in Basilicata e altro.

In conclusione, anche in questo settore, una accurata pianificazione nazionale gestionale, logistica e impiantistica unita a un sistema di misurazione e controllo efficace e a sanzioni realmente dissuasive

consentirebbe di abbattere i costi di gestione, scoraggiare le infiltrazioni delle ecomafie e migliorare la qualità del nostro ambiente.

Stiamo studiando la direttiva 2000/60 e le possibili procedure d'infrazione ad essa connesse, stiamo studiando esperienze di gestione on site della depurazione da attività produttive (fitodepurazione et al) e recupero di materia (fosforo per esempio) che potrebbe integrarsi con il compostaggio.

#### **2.16.5 Veicoli e pneumatici fuori uso (VFU e PFU)**

Crediamo sia utile stimolare una discussione sulla revisione della normativa riguardante la gestione dei veicoli fuori uso, dei pneumatici e dei rifiuti che ne derivano, anche in vista del recepimento dell'ultimo aggiornamento della Direttiva Europea in tema.

Attualmente i VFU e PFU sono responsabili di una larga parte della produzione di rifiuti pericolosi, nonché del famigerato "car fluff", rifiuto estremamente eterogeneo e virtualmente impossibile da recuperare, per non citare l'utilizzo come combustibile dei PFU.

Dunque crediamo che sarebbe utile ad esempio incentivare, se non addirittura imporre per legge, il disassemblaggio preventivo dei veicoli e il divieto di triturazione "tal quale", ovvero dopo la semplice messa in sicurezza del veicolo (rimozione di combustibili ecc...). In questo senso ci viene incontro l'art. 23 del collegato ambientale (legge 221/2015) che prevede la stipula di accordi di programma finalizzati al riutilizzo delle parti rivenienti dal disassemblaggio di prodotti complessi. Potrebbe essere utile anche esplorare le possibilità tecniche dei PFU e dei materiali da essi derivanti in campo antisismico.

#### **2.16.6 RAEE (inclusi pannelli fotovoltaici)**

Il recente recepimento dell'ultima Direttiva RAEE ha consentito, tra l'altro, di ampliare le possibilità di restituzione di apparecchi elettrici ed elettronici fuori uso e l'equiparazione dei pannelli fotovoltaici non più funzionanti agli altri rifiuti di questa categoria.

In ogni caso rimarrebbero ancora da definire dei concetti importanti, come la possibilità di smontaggio e diversa destinazione d'uso delle singole parti che compongono i RAEE, pratica questa che se venisse opportunamente diffusa e riconosciuta, permetterebbe di abbattere la produzione di rifiuti di questo tipo e di recuperare materie preziose.

Un altro fattore critico (da tenere in considerazione anche in preparazione del Piano Logistico nazionale dei rifiuti) è la questione dell'esportazione clandestina di RAEE, che la nuova legge ha solo parzialmente risolto.

#### **2.16.7 Rifiuti radioattivi**

Il nucleare ci ha lasciato un'eredità radioattiva pesante e pericolosa che, ovviamente, non può essere gestita con incompetenza. Davanti a fatti di questo tipo, non rimane altro che prender atto che questo Governo sta deliberatamente contravvenendo alle regole dettate dalla Direttiva europea, in special modo riguardo a una gestione responsabile della costruzione del sito unico, alla garanzia del rispetto di tappe certe e di chiari limiti temporali.

La questione nucleare è un argomento che, date le sue implicazioni, travalica i confini nazionali, e le mancanze nazionali possono diventare delle preoccupazioni per tutti i cittadini europei.

La realizzazione del Deposito nazionale delle scorie nucleari in un Paese come l'Italia, che ha da sempre manifestato la propria contrarietà all'energia nucleare, dovrebbe essere effettuata utilizzando criteri di totale trasparenza, comprensibilità e sollecitudine.

## 2.16.8 Rifiuti contenenti amianto (MCA)

Il M5S ha presentato la proposta di legge (AC 3664, Zolezzi e altri – link al testo:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0041160.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0041160.pdf)) che prevede di far ripartire l'**attenzione su questo grave problema**, coinvolgendo i cittadini in un percorso trasparente, tentando di individuare soluzioni semplici e a basso costo.

In particolare miriamo alla **mappatura e alla georeferenziazione** in tempi brevi del materiale contenente amianto (MCA) in forma piana solida, nonché alla ricerca del MCA contenuto in varie strutture edili grazie anche al “libretto dell’amianto”, che obbliga alla mappatura di tutte le eventuali strutture in amianto in caso di vendita di edifici.

Intendiamo poi procedere all'**ottimizzazione della filiera di smaltimento nazionale**, con l'**individuazione di idonei siti di discarica**; il prezzo della realizzazione è minimo, rispetto al denaro speso per avviare a siti esteri oltre 250.000 tonnellate di MCA all’anno;

è necessario **informare la popolazione** sulla necessità **di ridurre al minimo il rischio di amianto**, passando anche per l'accettazione di poche strutture per ogni regione destinate ad accogliere il MCA locale (**FILIERA CORTA**). È necessaria una **rapida bonifica** del MCA, **partendo dalle scuole** (sono oltre 2.400 quelle contaminate da amianto secondo l'ONA) e dagli altri edifici pubblici.

È necessario lo stimolo alla **bonifica per i luoghi privati**: i dati disponibili relativi al periodo in cui è stata possibile la sostituzione incentivata di tetti in eternit con pannelli fotovoltaici documentano un netto incremento delle quantità rimosse, per cui prevediamo un'adeguata **defiscalizzazione** per le opere di rimozione di MCA.

Si istituisce, inoltre, il **Registro economico dell'amianto (REA)**, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che reca il prezzario nazionale della filiera della bonifica dell'amianto, i dati in merito allo smaltimento nazionale ed estero e ai relativi costi, nonché i dati in merito alla spesa previdenziale e sanitaria correlata alle patologie asbesto-correlate; queste informazioni potranno costituire un importante strumento di programmazione della gestione dell'amianto, evitando, per esempio, spese importanti per l'esportazione e stimolando una rapida messa in sicurezza e un'adeguata bonifica, che potranno limitare il costo sanitario e previdenziale riducendo l'esposizione alle fibre di amianto.

È necessario procedere con **la ricerca sui metodi di inertizzazione del MCA** e con l'eventuale validazione tramite un tavolo di lavoro tecnico nazionale dei metodi già sperimentati, in supporto agli enti di controllo locale che attualmente non possono garantire la sicurezza per gli operatori e per i cittadini dell'applicazione su scala industriale dei brevetti proposti.

La stessa proposta di legge prevede anche la revisione della disciplina previdenziale per le esposizioni professionali all'amianto e della disciplina degli aspetti epidemiologici e sanitari nonché per la ricerca sulle patologie asbesto-correlate e la definizione degli aspetti economici della filiera dell'amianto.

In Italia esistono secondo la Conferenza nazionale di Venezia e l'ONA onlus circa 40milioni di tonnellate di MCA, per smaltirle in fretta e in sicurezza con i metodi da noi proposti (filiera corta e incentivi ricerca su metodi di inertizzazione), si spenderebbe circa 40 miliardi di euro in pochi anni, invece che spenderne oltre 2 all'anno (costi approssimativi per mappatura, bonifica, spesa previdenziale e sanitaria) per almeno 100 anni come prevedono i vari piani governativi che lasciano troppo spazio alle ecomafie. I posti di lavoro generabili sono stati stimati in 20.000 da Arpa Toscana. I

decessi annuali per patologie asbesto correlate sono stimati in 5.000 all'anno nel 2011, questo dato impone piani rapidi e puntuali di azione per eliminare al più presto questo dramma.

#### **2.16.9 Sostanze PERFLUOROALCHILICHE (PFOA - PFAS) e sostanze emergenti**

Le analisi su campioni di uova, pesci, bovini, insalata e ortaggi hanno confermato ciò che tutti temevano: gran parte delle falde acquifere del Veneto centrale sono inquinate fortemente dalle sostanze perfluoro-alchiliche (PFAS), largamente usate nell'industria per impermeabilizzare tessuti e materie plastiche. Crediamo sia indispensabile avviare un processo che porti alla revisione delle normative in materia, soprattutto per agire in termini di prevenzione, riprogettando i prodotti che richiedono l'uso di queste sostanze e/o trovando soluzioni alternative al loro utilizzo, mirando alla bonifica delle aree inquinate e a non esportare il danno in altre regioni con i rifiuti contaminati da PFAS; lo stesso vale per altri inquinanti "emergenti", non ancora normati. È inutile appellarsi alla mancanza di normative specifiche, i PFAS fanno parte di rifiuti da elementi alogeni, quindi sono rifiuti pericolosi, non possono essere sversati nei corpi idrici.

#### **2.16.10 Ceneri pesanti e leggere da incenerimento rifiuti**

Se le ceneri pesanti attualmente sono già, per la stragrande maggioranza, riutilizzate nella fabbricazione di prefabbricati per l'edilizia, le ceneri leggere costituiscono un problema: infatti esse ad oggi sono esportate verso paesi dotati di impiantistica adeguata alla loro gestione.

Volendo gettare il seme per un confronto su questo tema, suggeriremmo di esaminare la fattibilità dell'istituzione di un tributo sulla produzione di ceneri leggere, finalizzato a scoraggiare la pratica dell'incenerimento dei rifiuti.

Le ceneri pesanti devono in ogni caso essere tracciate e verificate le condizioni di recupero adeguata.

#### **2.16.11 Sottofondi stradali e conglomerati cementizi**

Il tema della gestione dei sottofondi stradali e di conglomerati cementizi ha visto nell'ultimo decennio molte inchieste che hanno affrontato illeciti e disastri ambientali dovuti alla collocazione non in sicurezza di rifiuti nei sottofondi stessi; la normativa di settore apparentemente non consente al momento di garantire tutela ambientale. Nella relazione sulla regione Veneto della Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti si citano i casi della autostrada Valdastico Sud, dove ai lotti 4, 5, 6 furono assegnati rifiuti tossici invece che materia prima seconda, con superamenti importanti di fluoruri, rame, bario, cromo. Una parte di questi rifiuti proveniva dal Consorzio Cerea spa di Cerea (VR), tramite Portamb srl, appaltante di Serenissima Costruzioni. Le certificazioni aziendali erano conformi all'allegato 3 del decreto ministeriale 1998, n. 186 e alla specifica normativa in materia; il Consorzio Cerea spa è stato coinvolto anche nel processo penale n. 6078/11 R.G. r.g.n.r. mod. 21 - direzione distrettuale antimafia, per aver prodotto l'«In.Ar.Co sabbia 0/80» e «materiale misto cementato Concrete Green 80x», un vero e proprio rifiuto macinato, materiale inerte con scarti di lavorazioni industriali, contenenti cromo totale, cromo esavalente, fluoruri, nonché cobalto, nichel, piombo, rame, vanadio, stagno e zinco, COD, solfati, cloruri, bario, e con elevati valori di pH (corrosivo), immesso come sottofondo per i lotti 10, 11, 13, 16, 17 della autostrada Valdastico Sud, con oltre 149mila tonnellate; il prezzo di vendita di tali materiali è stato di 35.775,54 euro (0,50 euro/metri cubi), mentre il costo del loro trasporto è stato di 445.012,00 euro, effettivamente corrisposti dallo stesso consorzio alla C.T.E. srl Euganea Trasporti di Padova; nel "Report non tecnico" emerge che essa attualmente tratta principalmente ceneri pesanti da inceneritori

(CER 190112), circa il 50 per cento del totale di rifiuti trattati, ottenendo esclusivamente un prodotto denominato "IN.AR.CO. extra" destinato esclusivamente "alla formazione di conglomerati cementizi"; sull'autorizzazione rilasciata dalla regione Veneto (AIA, pagina 13) appare scritto: «i materiali destinati alla formazione dei conglomerati cementizi sono esonerati dall'analisi del test di cessione. Le loro caratteristiche intrinseche non possono rappresentare controindicazioni ambientali, in quanto l'inertizzazione mediante additivazione di cemento è uno dei processi tipici di inertizzazione».

Tale disposizione autorizzativa preclude, di fatto, agli organi di controllo di intervenire e consente a Consorzio Cerea di immettere nell'ambiente qualsiasi cosa, purché sottoforma di conglomerato cementizio; i conglomerati cementizi con aggregati ottenuti da ceneri pesanti di inceneritore sono contemplati anche ai sensi del decreto ministeriale n. 186 del 2006, ma in esso non sono incluse, nella categoria dei conglomerati cementizi, i misti cementati o i conglomerati cementizi di scarsa qualità, destinati a sottofondi, contenenti quantità di cemento molto basse e privi della capacità di fissare e/o inglobare i metalli pesanti in essi contenuti.

Qualcosa di analogo avverrebbe anche in Lombardia e Emilia Romagna, infatti, seppure non dichiarino l'esonero dall'analisi del test di cessione per i materiali destinati alla formazione di conglomerati cementizi, in queste due regioni vige il medesimo esonero di fatto, nella misura in cui esplicitano l'obbligo di effettuazione del test di cessione esclusivamente per i materiali destinati alla realizzazione di rilevati, sottofondi e ripristini ambientali e non per quelli utilizzati per la produzione di conglomerati cementizi.

Per questo riteniamo importante verificare la normativa nazionale di settore e le autorizzazioni rilasciate da Enti come la Regione Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna che contengono disposizioni permissive e tali da consentire l'immissione nell'ambiente di materiali apparentemente pericolosi sottoforma di misti cementati o conglomerati cementizi. Inoltre intendiamo rivedere la definizione di "conglomerato cementizio" e valutare se in questa categoria possano continuare a rientrare anche "misti cementati" o conglomerati cementizi di qualità non individuate o definite che possono consentire il rilascio nell'ambiente di inquinanti nel breve e lungo termine.

#### **2.16.12 Rifiuti cimiteriali e cremazione**

Ultimamente si sta assistendo ad un preoccupante proliferare di richieste di autorizzazione di nuovi forni crematori i quali, pur se equiparabili ad inceneritori nella qualità delle emissioni, non vengono sottoposti allo stesso rigore normativo di questi ultimi a causa della loro capacità di trattamento ridotta. Appurato che né la sepoltura né la cremazione sono in grado di tutelare l'ambiente, crediamo sia opportuno un intervento normativo che disciplinasse la gestione dei rifiuti cimiteriali e la cremazione, nella direzione di prevenire speculazioni e di valutare le emissioni di questi impianti considerando il fatto che essi si inseriscono, di norma, in contesti già urbanizzati e dunque già provati dal punto di vista ambientale.

#### **2.16.13 Terre e rocce da scavo**

La normativa in vigore che disciplina l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo è il regolamento del Ministero dell'Ambiente del 10 Agosto 2012 n. 161. Secondo questo decreto ministeriale "i materiali da scavo possono contenere, sempre che la composizione media dell'intera massa non presenti concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti massimi previsti dal presente regolamento, anche i

seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), miscele cementizie ed additivi per scavo meccanico". Si può infatti desumere come il livello di inquinamento non venga stabilito in ogni singolo lotto di terra, ma sull'intera massa prodotta. Questo decreto ha "magicamente" trasformato terre inquinate in prodotti adeguati per qualsiasi utilizzo. Per questo riteniamo importante intervenire su questo regolamento al fine di stabilire norme più stringenti e più rispettose dell'ambiente.

## Paragrafo 3

### 3.1 Costi e benefici

I Rifiuti in Italia sono un business da oltre 34 miliardi di euro circa (10 per i rifiuti urbani e 24 per i rifiuti delle attività produttive e speciali) nel 2013, con una spesa procapite nazionale per la gestione RSU di 167,8 euro per abitante (dati Ispra 2015 relativi al 2014). In realtà i costi stanno apparentemente levitando, nel rapporto Ispra 2016 sui soli RSU il costo della filiera è di 10miliardi e 136milioni di euro nonostante la riduzione dei rifiuti. Si attendono i dati sui RS.

Abbiamo compiuto un primo studio organico sul costo della gestione dei rifiuti nelle città mettendo a confronto le tariffe pagate da 22 milioni di cittadini e portando alla luce una filiera patologica che vede i rifiuti organici andarsene in giro per il Paese, dalla Campania al Veneto, dal Lazio alla Lombardia.

Eppure la soluzione meno costosa e più sostenibile ci sarebbe, e sarebbe a portata di mano, creando anche posti di lavoro: con piccoli impianti comunali elettromeccanici e con una forte spinta al compostaggio domestico e di comunità, si potrebbe ad esempio creare un quantitativo abbondante di compost prezioso per i campi. La filiera lunga invece deresponsabilizza tutti gli attori.

Secondo lo studio, **quando c'è un inceneritore i costi per le utenze domestiche si impennano del 15%**, il 10% in più per l'utenza non domestica. Si parla di oltre 1 miliardo di euro mentre in parallelo gli incentivi all'incenerimento nel 2015 ci sono costati ben 585 milioni di euro (dati GSE).

Il piano del Governo di realizzare almeno 10 nuovi inceneritori potrebbe portare al collasso economico. Tra l'altro si moltiplicano i casi di outing in cui i gestori degli inceneritori stimano le perdite milionarie: Acerra 46 milioni in 20 anni, Ospitaletto 3 milioni annui.

Un business plan reale degli impianti di recupero energetico da rifiuti allontanerebbe queste pericolose avventure ambientali che non stanno in piedi neppure con incentivi.

Con le nostre proposte contenute nella scheda "autorizzazioni ambientali" intendiamo eseguire una calcolo delle esternalità sanitarie e ambientali delle attività produttive impattanti, compreso il ciclo dei rifiuti, inteso come sommatoria di trasporto dei rifiuti, emissioni dagli impianti ecc, si potranno probabilmente rafforzare i nostri intenti anche sulla base dell'importante risparmio economico e sanitario (vedi studio ECBA).

Un capitolo a parte merita la gestione dei rifiuti negli enti locali; come esposto nel testo, deve essere possibile controllare il prezzario dei gestori privati, evitando fenomeni di cartello che stanno portando a risparmi con la raccolta dei RSU in mano pubblica anche in piccole realtà. La gestione della raccolta, pubblica o privata, dovrà avvenire su un bacino adeguato, al massimo 500.000 persone (che corrisponde ai dati suggeriti dall'Antitrust). Il record urbano attuale è quello dei 111 euro procapite in città come Treviso con gestione pubblica, con risparmi del 62% procapite sulla gestione privata media, dell'11% sull'utenza domestica, del 48% sull'utenza non domestica.

Chiaramente con una programmazione ministeriale adeguata (agli antipodi del decreto legge “Sblocca Italia”) questi risultati sarebbero amplificati e il risparmio economico per cittadini e imprese sarebbe molto maggiore, così come il recupero di materia.

Per quanto riguarda la pianificazione da noi proposta non dovrebbero esserci costi aggiuntivi a carico dello Stato. Si tratterebbe semmai di redistribuire incarichi all'interno degli enti preposti, dal momento che essi avranno già sicuramente al loro interno le competenze per effettuare la pianificazione prevista dal nostro programma. In ogni modo, anche se così non fosse, sarebbero somme limitate dal momento che si tratterebbe di incarichi di consulenza professionale.

Dal momento che in base alla legge vigente tutti i piani dovranno passare attraverso la Valutazione Ambientale Strategica, sarà interessante mettere a punto un meccanismo atto a garantire la maggior partecipazione del pubblico alla pianificazione, anche attraverso l'uso della Rete.

Dal punto di vista delle risorse economiche non dovrebbero esserci aggravii neanche sotto il profilo dei costi di gestione dei rifiuti, dal momento che in ogni caso essi sono coperti, per legge, dalla TARI per quanto riguarda i rifiuti urbani e direttamente dalle aziende per quanto riguarda i Rifiuti Speciali. Come si ricordava nel capitolo dedicato agli incentivi economici dedicati alla produzione di energia da rifiuti, già dalla loro abolizione si potrebbe ricavare una somma più che sufficiente a finanziare l'intero programma.

Un'altra fonte di denaro politicamente corretta, dal nostro punto di vista, sarebbe l'armonizzazione a livello nazionale e l'aumento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti in discarica.

Con l'applicazione di una tariffa commisurata alla quantità effettiva di rifiuti prodotti vi sarebbe semmai una redistribuzione dei costi a vantaggio delle utenze più virtuose, bilanciata da un aggravio per quelle più impattanti, che porterebbe queste ultime verso comportamenti più rispettosi dell'ambiente e dunque, in prospettiva, verso un proporzionale calo della tariffa: questo innescerebbe un circolo virtuoso che porterebbe ad una minore produzione di rifiuti ed a una minore necessità di impianti, conformemente con il principio di prevenzione stabilito dalla normativa Comunitaria.

La Relazione della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del 22 giugno 2015 sull'iniziativa per favorire l'occupazione verde ha osservato preliminarmente che “un'economia verde e circolare è in grado di fornire soluzioni per l'ambiente, l'economia e la società in generale”.

Il documento ha altresì riconosciuto che “OMISSIS...una transizione verso società ed economie sostenibili, compresi modelli di produzione e consumo sostenibili, è potenzialmente in grado sia di creare nuova occupazione di qualità che di trasformare quella esistente in posti di lavoro verdi in quasi tutti i settori e lungo l'intera catena del valore...”

Ad oggi, è stimato che la raccolta separata di frazioni quali la carta, il vetro, i metalli e la plastica, la stessa frazione umida, correttamente raccolti e selezionati, consentono all'Italia di risparmiare 6,5 miliardi di euro sull'importazione di materie prime dall'estero, in linea con la tradizione risalente di riciclo dei beni usati del nostro Paese.

Secondo lo studio di Althesys (WAS report 2014) orientare la filiera dei rifiuti verso la prevenzione, riprogettazione, il recupero di materia e la filiera corta di smaltimento quando possibile, il vantaggio economico complessivo legato alla gestione dei rifiuti nonché all'impiantistica sfruttando le potenzialità insite soprattutto nella raccolta differenziata, nel trasporto, nella selezione e nel compostaggio può raggiungere i 16 miliardi di euro con un giro d'affari entro i prossimi sei anni di

circa 8 miliardi di euro) e potrebbe generare circa 195.000 nuovi posti di lavoro, rispetto ai 68.000 esistenti ad oggi nella gestione dei RSU in Italia.

Le conseguenze occupazionali della sola accurata gestione della materia organica, permetterebbe la creazione di almeno 30.000 posti di lavoro a livello nazionale (uno ogni 100 utenze domestiche circa), grazie al compostaggio.

### 3.2 Costi e benefici da gestione umido e verde

La filiera dei **rifiuti organici** e del verde in Italia costa circa **4 miliardi di euro** fra gestione diretta (FORSU e rifiuti organici trattati in impianti di separazione meccanica o meccanica-biologica) e indiretta (discariche attive e in post-mortem, disastri ambientali ecc); **il guadagno è minimo**, Ispra stima meno dell'1% dei costi di raccolta e riciclo sia dell'umido che del verde, in parte a causa di una scarsa qualità del compost e per la scarsa cultura nell'utilizzo del compost stesso che potrebbe condurre alla riduzione delle impurità e una migliore qualità; in sostanza le nostre proposte mirano a ridurre notevolmente i costi di raccolta grazie alla prevenzione e alla filiera corta, e a incrementare i proventi della vendita e il recupero di materia, generando un risparmio per cittadini e imprese per quanto concerne la gestione di sottoprodotti e rifiuti, generando una filiera agricola più sostenibile, che fa meno ricorso all'energia fossile e che risparmia nell'acquisto di fertilizzanti, allontanandosi il più possibile dai chimici e privilegiando gli organici.

La **copertura economica** per questo miglioramento della filiera è contenuta nella **patologica tassa e tariffa attualmente pagata da cittadini e imprese** per la gestione dei loro rifiuti. Con **poche centinaia di migliaia di euro un comune piccolo medio può dotarsi dell'impiantistica necessaria a gestire l'umido e il verde, con un impianto comunale centrale e spingendo su compostiere scolastiche e di comunità**; la cifra di manutenzione e gestione è minima e **in meno di due anni le spese iniziali verrebbero compensate dal risparmio dovuto all'affrancamento da gestori privati o comunque esosi e poco efficaci in termini di recupero di materia**. Nei Piani Economici Finanziari (PEF) dei comuni la gestione di umido e verde è almeno il 30% del PEF ed è sufficiente scorporare queste importanti cifre per fare un piano commerciale a breve scadenza, **utilizzando il personale tecnico comunale**, ad esempio con **consorzi pubblici fra comuni** in modo da condividere esperienze e competenze e creare l'unica economia di scala sostenibile.

Come abbiamo evidenziato nel capitolo relativo alla gestione, **pur mancando una filiera organizzata e coordinata dei rifiuti in Italia (sarebbe compito di Ministero dell'ambiente e regioni, al momento in gran parte inerti) i gestori pubblici vedono un risparmio del 10-15% in media rispetto ai privati**, in proiezione si parla di **oltre un miliardo di euro**.

**L'integrazione gestionale fra umido e verde urbano e speciale (da attività produttive)** potrebbe portare ulteriori risparmi e ottimizzazione della filiera.

Secondo lo studio di Althesys **la filiera dei rifiuti solidi urbani in Italia impiega 68.000 persone**, spostando la filiera verso la **prossimità di gestione e il recupero di materia si potrebbero creare 195.000 nuovi posti di lavoro, di cui almeno 30.000 nella gestione dell'umido e del verde** (un posto ogni 100 utenze), ipotizzando per esempio 8.000 piccoli impianti elettromeccanici di compostaggio a gestione comunale.

Le ispezioni a impianti del genere compiute dai membri M5S della Commissione ambiente ed ecomafie confortano questa tesi.

### 3.3 Costi e benefici su gestione ottimale MCA

Ogni anno lo Stato italiano spende oltre 2 miliardi di euro per gestire la filiera dell'amianto, dal censimento alla bonifica, alla gestione di illeciti e disastri ambientali delle circa 400.000 tonnellate all'anno di MCA, agli aspetti previdenziali di esposti e malati di patologie asbesto correlate, alla cura dei malati (circa 5.000 casi oncologici all'anno correlati all'asbesto a cui vanno aggiunte le patologie interstiziali asbesto correlate); **i dati previdenziali sono parziali per la scarsa trasparenza degli enti previdenziali, INAIL** in particolare.

Tramite il REA si vuole ottenere un quadro più chiaro dei costi dell'amianto, per programmare al meglio la progressiva e massima riduzione del rischio da amianto, accelerando processi troppo lenti che rischiano di mantenere la spirale di rischi e patologie; il denaro speso per esportare MCA (oltre 250.000 t all'anno) in mere discariche di superficie è la stessa cifra ogni anno che consentirebbe di realizzare i siti regionali di discarica che mancano in Italia e che limiterebbero speculazioni e illeciti. La filiera dell'amianto ottimizzata per l'Italia potrebbe creare circa **20.000 posti di lavoro secondo i calcoli di ARPA Toscana**.

La rimozione e smaltimento di una tonnellata di MCA in Italia ha un prezzo molto variabile e con il REA intendiamo rendere pubblici e omogenei i prezziari per questi interventi, facendo anche capire che con la media di 1.000 euro a tonnellata, sono ipotizzabili circa **40 miliardi di euro per smaltire adeguatamente l'amianto nazionale**, e che conviene accelerare questo processo per evitare fenomeni di esposizione acuta (durante sismi, incendi) e cronica (fibre rilasciate in quota sempre maggiore per il deperimento delle strutture) e un numero inaccettabile di patologie.

Lo smaltimento illecito causa una moltiplicazione dei costi per la successiva necessità di smaltimento legale, con il rischio di incremento notevole dei costi della filiera.

# Cap. 4: acqua pubblica partecipata e trasparente

## Paragrafo 1

### 1.1 Stato attuale: i dati e il contesto normativo

Eduardo Galeano pochi giorni prima del Referendum del 2011 scriveva queste parole:

*“Il senso comune ci insegna che l’acqua, come l’aria, non appartiene a chi la può comprare: l’acqua è di chi ha sete. Però nel mondo di oggi, il senso comune è il meno comune dei sensi, e può succedere di tutto. Chissà. Quale che sia il risultato, continueremo a credere che la difesa dell’acqua è un dovere di legittima difesa del genere umano.”*

Occuparsi di acqua significa tenere a mente e rispettare il suo ciclo integrale, che parte dai controlli sulla qualità delle acque e arriva alle modalità di gestione del servizio idrico integrato sempre più messe in discussione nonostante il referendum del 2011.

Questo è l’approccio che abbiamo sempre avuto e che abbiamo deciso di mantenere in questi anni in cui siamo stati eletti come portavoce del Movimento 5 Stelle in Parlamento.

Anni molto difficili anche su questo fronte, anni in cui i governi che si sono succeduti hanno portato, sotto la spinta delle lobby economiche alla guida delle Multiutility, un attacco fortissimo all’acqua “bene comune”. Anni in cui si è continuato a trascurare la cura e la conservazione di questa risorsa e approvando provvedimenti volti al tradimento del risultato referendario e alla privatizzazione del servizio idrico e di altri servizi pubblici essenziali.

Nel 2013, appena eletti abbiamo contribuito alla costituzione dell’intergruppo parlamentare Acqua Bene Comune e ripresentato la legge di iniziativa popolare depositata insieme a 400mila firme nel 2007 dal Forum Italiano dei Movimenti per l’acqua e **mai discussa**. Proposta di legge poi stravolta e distrutta dagli emendamenti dei deputati del Partito Democratico durante la discussione alla Camera e attualmente in discussione in Senato, e dalla quale abbiamo ritirato tutte le nostre firme (lettura di approfondimento:

[http://www.beppegrillo.it/2016/04/il\\_pd\\_privatizza\\_lacqua\\_e\\_se\\_ne\\_frega\\_di\\_27\\_milioni\\_di\\_italiani.html](http://www.beppegrillo.it/2016/04/il_pd_privatizza_lacqua_e_se_ne_frega_di_27_milioni_di_italiani.html)).

Andiamo per ordine cercando di inquadrare il contesto che ci troviamo davanti quando parliamo di acqua.

In Italia il 30% circa della popolazione, sul 60% del totale, dice di acquistare l’acqua minerale in bottiglia perché “non ritiene sicura” quella che sgorga dai rubinetti di casa. Il consumo pro capite di acqua minerale ha raggiunto quindi nel nostro Paese nel 2015 i **203 litri/anno a persona**: un primato assoluto in Europa che rappresenta la terza posizione nel mondo dopo Arabia Saudita e Messico. Si tratta purtroppo di un comportamento che, oltre ad essere dispendioso, dal punto di vista ambientale è destinato ad aumentare la produzione di rifiuti di plastica e vetro e le emissioni determinate dai

trasporti. Il forte consumo è condizionato inoltre dalla vastità dell'offerta e dalla qualità delle acque minerali sorgive che si producono in Italia.

In realtà in Italia la qualità delle acque destinate al consumo umano è complessivamente buona. Non mancano però situazioni di non conformità, principalmente nelle piccole gestioni comunali.

Con riferimento alle acque sotterranee, da cui proviene l'85% delle acque prelevate destinate al consumo umano, si passa da regioni in cui la totalità o maggior parte delle stazioni di monitoraggio ha restituito una buona qualità delle acque, come è il caso del Trentino Alto Adige (99%) e del Molise (96,1%), a regioni in cui si riscontra una maggior incidenza di uno stato di criticità delle acque, dato che nel 54,9% dei punti di prelievo in Lombardia, nel 43,7% dei punti di prelievo in Sardegna e 39,6% dei punti prelievo in Sicilia si riscontrano superamenti dei limiti tabellari. I parametri critici sono sostanze inorganiche quali nitrati, solfati, fluoruri, cloruri, boro, insieme a metalli, sostanze clorurate, aromatiche e pesticidi.

Lo stesso Istituto Superiore di Sanità (ISS) riconosce che i requisiti minimi di sicurezza dell'acqua per il consumo umano contenuti nell'attuale legislazione fanno riferimento ad un numero relativamente limitato di sostanze chimiche di interesse prioritario, per caratteristiche tossicologiche o per diffusione, ma che *"in aggiunta alle sostanze regolamentate, molteplici elementi e composti chimici, di origine geogenica o antropica, rilasciati nelle risorse idriche di origine, prodotti nel corso dei trattamenti dei sistemi idrici o migrati nelle acque da prodotti e materiali in contatto con esse, laddove non efficacemente rimossi nella filiera di potabilizzazione, potrebbero ritrovarsi nelle acque, al punto di consumo, e rappresentare dei potenziali pericoli per la salute umana"*. Ne sono un esempio, i composti perfluoroalchilici (Pfas) rilevati in Veneto o il tallio presente in Toscana. A questi si aggiungono sostanze di origine biologica quali la legionella in Emilia Romagna (Parma).

Aggiungiamo che le soglie e il numero degli agenti contaminanti monitorati nelle acque è rimasto fermo ai primi anni 2000 e diventa sempre più urgente e necessario aggiornare i parametri in base ai quali vengono effettuati i controlli e prese le conseguenti precauzioni per tutelare la salute umana.

Da parecchi decenni purtroppo, le acque minerali naturali vengono utilizzate al posto delle acque di rubinetto perché, grazie alla pubblicità martellante dei mezzi di comunicazione di massa, nell'immaginario collettivo sono considerate più controllate e quindi più sicure: in altri termini migliori delle acque di casa.

L'articolo 1 del Dlgs 105/92, legge che regolamentava le acque minerali fino al 2011, trasformato in articolo 2 del Dlgs 176/2011, che le regolamenta oggi, definisce le caratteristiche per le quali un'acqua si considera "minerale".

A differenza di un'acqua potabile che per definizione può essere bevuta senza causare danni alla salute, le acque minerali sono da considerarsi delle acque terapeutiche, con limiti e parametri ben diverse da quelle potabili. Per esempio, prima con l'art. 5 del DM 542/92 ed ora con l'art. 1 del DM 29 dicembre 2003, per una serie di sostanze saline non si impone nessun limite.

Questa condizione fa sì che ogni acqua minerale andrebbe bevuta da alcuni soggetti e non da altri; ovvero ogni acqua minerale dovrebbe essere bevuta in base alla patologia che si vuole curare; perciò le acque minerali dovrebbero, a partire dalle etichette, essere chiaramente definite non come potabili, ma come terapeutiche visto che possono contenere sostanze tossico/cancerogene in concentrazione superiore a quanto possibile nelle acque di rubinetto.

Inoltre appare scandaloso che non esista una uniformità di pagamento delle concessioni che vengono pagate per l'estrazione delle acque minerali e che tali somme siano veramente esigue, garantendo un profitto altissimo alle aziende che commercializzano l'acqua. Il "Documento di indirizzo delle Regioni italiane in materia di acque minerali naturali e di sorgente" approvato dalla Conferenza delle Regioni il 16 novembre 2006 prevede infatti le seguenti tre tipologie di canone per le concessioni date alle aziende:

- da 1 a 2,5 € per metro cubo o frazione di acqua imbottigliata;
- da 0,5 a 2 € per metro cubo o frazione di acqua utilizzata o emunta;
- almeno 30 € per ettaro o frazione di superficie concessa.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato:

In base ai dati **ISTAT**:

- nel 2012 il volume complessivo di acqua prelevata per uso potabile era pari a 9,5 miliardi di metri cubi, con una crescita del 3,8% rispetto al dato censito nel 2008
- il volume erogato agli utenti era di 5,2 miliardi di metri cubi, che corrisponde a un consumo giornaliero di acqua pari a 241 litri per abitante, 12 litri al giorno in meno rispetto all'ultimo dato censito nel 2008.

Non tutta l'acqua che viene immessa in rete arriva agli utenti finali però, perché le dispersioni continuano a essere persistenti e gravose.

Nel 2012, le dispersioni di rete - calcolate come differenza percentuale tra i volumi immessi ed erogati - ammontano al 37,4%, in aumento rispetto al 2008 (32,1%).

In alcuni casi, i volumi di acqua immessi sono superiori a quelli effettivamente necessari, al fine di garantirne il livello di consumo. Ciò, in parte, è dovuto a dispersioni considerate fisiologiche e legate all'estensione della rete, al numero degli allacci, alla loro densità e alla pressione d'esercizio. Le dispersioni sono, inoltre, derivanti da criticità di vario ordine: rotture nelle condotte, vetustà degli impianti, consumi non autorizzati, errori di misura. Nel complesso, le dispersioni delle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile ammontano a 3,1 miliardi di metri cubi. Pertanto il 37,4% dei volumi immessi in rete non raggiunge gli utenti finali.

Inoltre anche l'Istat segnala che le attività di manutenzione degli impianti, a causa di una diffusa riduzione degli investimenti nel settore idrico e - in generale - a causa della crisi economica, sono diminuite negli ultimi anni, con inevitabili conseguenze sui volumi dispersi.

Nel complesso le dispersioni di rete ammontano a 3,1 miliardi di metri cubi: 8,6 milioni di metri cubi persi al giorno, ovvero poco meno di 100 mila litri al secondo. Si disperdono quindi, per ogni residente, 144 litri al giorno oltre quanto effettivamente consumato.

Per quanto riguarda le modalità di gestione vi sono al momento in Italia oltre 700 gestori, suddivisi in 5 tipologie di soggetti giuridici, e 72 affidamenti fatti da circa 90 Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO): sono questi i numeri che descrivono la situazione piuttosto ingarbugliata del servizio idrico italiano. Una miriade di gestioni, in cui convivono soggetti pubblici, privati e misti, e rispetto al quale manca come dicevamo un quadro normativo unitario di riferimento che a partire da quanto fu previsto nella Legge Galli e poi nel Testo Unico Ambientale, favorisca il processo di ripubblicizzazione del servizio idrico integrato nel rispetto dell'esito del referendum del 2011.

Il finanziamento del servizio idrico integrato ha dimostrato il suo fallimento dal momento in cui al principio del “full cost recovery” si è associato l'affidamento a soggetti privati. I dati in tal senso parlano chiaro: dal 1990 al 2000, decennio in cui si attua la trasformazione dalle gestioni delle Aziende municipalizzate al nuovo assetto fondato sulla gestione da parte delle società di capitali, gli investimenti nel settore idrico sono caduti di oltre il 70% flettendo da circa 2 mld di euro a circa 600 milioni annui, le tariffe del SII subiscono un aumento pari al 61,4% nel periodo 1997-2006.

In effetti gestire l'acqua è un business molto appetibile, il giro di affari annuo è calcolato in circa 8 miliardi di euro. Fino al Referendum del 2011 inoltre gestire l'acqua voleva dire non avere rischio d'impresa poiché i profitti erano garantiti per legge per una quota pari al 7% del capitale investito prevista nelle bollette (la cosiddetta “adeguatezza della remunerazione del capitale investito” abrogata dal secondo quesito referendario). Gestire il servizio idrico significa gestire un servizio in regime di monopolio poiché l'acqua è monopolio naturale e pertanto può essere pubblico o privato, ma non sussiste possibilità di concorrenza.

D'altra parte i fautori del mercato continuano a mistificare la realtà sostenendo che, rimanendo pubblica la proprietà delle reti, l'acqua non viene privatizzata, ma ciò che viene messo sul mercato è la sua gestione. Appare evidente come il reale proprietario del bene sia colui che lo gestisce in regime di monopolio poiché detiene tutte le informazioni e non colui che ne mantiene la proprietà formale.

Il mantra poi dell'efficienza del privato e del mercato non regge. Il “full cost recovery”, cioè il finanziamento del sistema e degli investimenti tramite tariffa, appare assolutamente inadeguato a garantire l'ingente mole di investimenti di cui il servizio idrico necessita. Infatti, anche in base a ciò che ci dicono i dati Istat, gli investimenti realizzati, almeno da 10 anni a questa parte, sono largamente insufficienti rispetto a quanto necessario e il loro tasso di realizzazione rispetto a quanto previsto è decisamente preoccupante. Questo “ritardo” assume aspetti ancora più inquietanti se si considera che gli investimenti da realizzare riguardano, per buona parte, il completamento della copertura del ciclo del servizio idrico integrato, in particolare per il sistema della fognatura e della depurazione, e la ristrutturazione delle reti esistenti, fondamentale per intervenire rispetto alle perdite, che oggi assommano a più del 30% dell'acqua immessa nelle reti stesse.

Inoltre va considerato come, nella determinazione della tariffa in praticamente tutti i Piani d'Ambito, il consumo d'acqua viene costantemente sovrastimato. Come efficacemente dimostrato, la crescita ipotizzata dei consumi nella misura dell'1% annuo è decisamente (e per fortuna) poco attendibile, ma ciò comporta il venir meno, a seconda degli scenari, tra il 10 e il 15% dei ricavi previsti, con l'ovvia conseguenza di ulteriore minore copertura degli investimenti programmati; la stessa Federutility, ovvero la corporazione dei gestori che oggi prende il nome di Utilitalia, in un documento del 2010 e lo stesso Mauro Grassi, capo della struttura di missione di Palazzo Chigi all'inizio del 2016 sono stati costretti a riconoscere che “l'ingente fabbisogno finanziario di cui necessita il sistema non può far carico unicamente alla leva tariffaria in quanto incapace di generare in tempi brevi le risorse per fare fronte al debito e alle inefficienze”.

Infine per quanto riguarda le infrastrutture idriche ed in particolare quelle preposte ai sistemi di fognatura e depurazione sull'Italia pendono ben 3 procedure di infrazione europea e in questi anni

abbiamo tentato di tutto perché finalmente si ponesse fine alle inadempienze e si richiamassero i gestori alle proprie responsabilità.

La prima procedura d'infrazione 2004/2034 (Causa C 565/10): relativa agli agglomerati > 10.000 a.e. che scaricano in aree cosiddette "sensibili", in cui l'inadempienza dello Stato italiano è relativa agli obblighi di predisposizione dei sistemi di raccolta (Dir. 91/271/CEE, art. 3) e dei sistemi di trattamento (art. 4 e 10). La Sentenza della Corte di Giustizia del 19 luglio 2012 ha accertato la violazione da parte dello Stato Italiano per 110 agglomerati.

La seconda procedura d'infrazione 2009/2034 (Causa C-85/13): relativa allo stato di attuazione per gli agglomerati > 2.000 a.e.. per cui la Sentenza della Corte di Giustizia del 10 aprile 2014 ha accertato la violazione da parte dello Stato Italiano per 41 agglomerati.

La terza procedura partita all'inizio del 2014 è la 2014/2059 (all'esito della raccolta di informazioni EU Pilot 1976/11/ENVI): relativa agli agglomerati con carico generato superiore a 2.000 a.e., riguarda la non conformità agli articoli 3, 4 e 5 per 883 agglomerati urbani e la non conformità all'articolo 5 per 55 aree sensibili.

In tutte queste procedure la Commissione europea afferma, in sostanza, che *"la mancanza di idonei sistemi di raccolta e trattamento, previsti dall'Unione europea già dal 1998, comporta rischi per la salute umana, le acque interne e l'ambiente marino"*. Nonostante *"i buoni progressi – spiega la Commissione europea – la gravità delle persistenti lacune ha indotto ad adire nuovamente alla Corte di giustizia"*.

Questa è la prova tangibile della incapacità di spesa e investimenti in questo settore negli ultimi 20 anni. Il dato ancora più allarmante è che, pur in presenza di risorse, 3,2 miliardi di euro (2,8 miliardi di euro solo per il sud) stanziati per quasi 900 opere tra depuratori, fognature e acquedotti che non sono ancora state nemmeno avviate a gara. Inoltre per affrontare la situazione non sono assolutamente bastati gli esigui fondi stanziati nel 2014 dal governo attraverso lo Sblocca Italia, realmente sbloccati grazie alla nostra pressione solo sul finire del 2016, né i commissariamenti di massa degli impianti che non hanno però prodotto i risultati attesi, anche a causa delle gravi e pesanti lacune burocratiche. Né risolverà la situazione probabilmente la nomina dell'ennesimo super commissario come previsto dal primo decreto Mezzogiorno del 2017.

In un quadro in cui manca un chiaro e unitario strumento normativo sulla gestione del servizio idrico integrato, lacuna che abbiamo provato a colmare chiedendo con forza l'approvazione della legge di iniziativa popolare sull'acqua, si sono invece innestati diversi provvedimenti governativi tutti diretti alla privatizzazione del servizio e all'incentivazione dei processi di aggregazione in multiutility e che per poter rispettare il voto democratico di 27 milioni di cittadini dovremo abrogare una volta al Governo.

L'obiettivo infatti del Governo Renzi più volte sbandierato fuori dalle aule parlamentari ovviamente era *"Dobbiamo passare da circa 1.500 società partecipate a 20 società regionali per la gestione dei rifiuti, 5 grandi player per il servizio idrico integrato, 3 per la distribuzione del gas e 4 per il trasporto pubblico locale."* Un programma di governo portato avanti a colpi di decreti (Sblocca Italia, Legge di stabilità, Delega Madia) dietro al ricatto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno e del mantra *"ce lo chiede l'Europa"*.

**Provvedimenti approvati dall'attuale parlamento, con il voto di tutti i parlamentari della maggioranza, ma da noi osteggiati con determinazione per una serie di chiari ed evidenti motivi:**

**Il collegato ambientale** la cui gestazione è stata paragonabile a quella di un elefante: esattamente 21 lunghi mesi dal febbraio 2014 al dicembre 2015 per depositare un testo elefantiaco sulle tematiche ambientali le più diverse fra loro, collegato ad una Legge di Stabilità distante due anni, una follia praticamente inattuabile.

Collegato ambientale che nel Capo VIII DISPOSIZIONI PER GARANTIRE L'ACCESSO UNIVERSALE ALL'ACQUA prevede appunto una serie di norme sull'acqua, ma nel quale ci siamo dovuti battere per mesi per conservare prima e poi far reinserire, dopo che con un colpo di spugna era stato cancellato, l'articolo sulla morosità e i distacchi, un tema per noi fondamentale per garantire questo diritto umano a tutti gli abitanti ( non solo ai cittadini) di questo paese in quanto diritto universale.

Il Governo e i parlamentari che lo hanno votato hanno deciso di delegare alle direttive di una authority (AEEGSI), cosiddetta indipendente, ma in realtà ben collegata ai gestori privati, la decisione di come affrontare questo tema, come i limiti e le modalità per gestire le morosità e procedere ai distacchi che per noi dovevano essere semplicemente vietati.

Il decreto "Sblocca Italia" che ha costruito un piano complessivo di aggressione ai beni comuni e che contiene delle norme che, modificando profondamente la disciplina riguardante la gestione dell'acqua, mirano di fatto alla privatizzazione del servizio idrico.

In particolare l'articolo 7 modifica quella parte del Testo Unico Ambientale (D. lgs 152/2006) che riguarda la gestione del servizio idrico integrato: modificando il principio cardine su cui si basava la disciplina, ovvero passaggio da "unitarietà della gestione" a "unicità della gestione"; imponendo il progressivo passaggio al gestore unico per ogni ambito territoriale ottimale (AATO) che sarà scelto tra chi già gestisce il servizio idrico per almeno il 25% della popolazione che insiste su quel territorio, quindi le grandi aziende e/o multiutility; l'imposizione al gestore che subentra di corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'AEEGSI, ciò rischia di rendere più onerosi e quindi difficoltosi i processi di ripubblicizzazione.

Poi è stata la volta della legge di Stabilità 2015 che al comma 609 prevede una serie di norme volte ad incentivare e favorire i processi di aggregazione, imponendo pesanti vincoli agli Enti locali e alle aziende che gestiscono i servizi pubblici locali che non intendano assecondare questi processi di aggregazione e fusione. Processi che allontanano sempre di più il servizio dal cittadino.

Infine ci hanno provato con il disegno di legge delega Madia ed in particolare con i decreti attuativi sui servizi pubblici locali e sulle partecipate, nei quali fra gli obiettivi a breve termine, veniva indicata *"la riduzione della gestione pubblica ai soli casi di stretta necessità"*, mentre sono obiettivi di lungo periodo: *"garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un'ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati"* e *"attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza"*. Alla fine è

intervenuta la Corte Costituzionale a dichiararli incostituzionali e a porre un freno almeno a questi provvedimenti.

## **Paragrafo 2**

### **2.1 Cosa si propone e i benefici attesi**

La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel luglio 2010 ha sancito che l'accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienico-sanitari è un diritto umano, cioè universale, indivisibile ed imprescrittibile. Gli Stati nazionali hanno il dovere di assicurare acqua di buona qualità, accessibile ad una distanza ragionevole dalla propria casa. La effettiva concretizzazione del diritto umano all'acqua costituisce la grande sfida a cui tutti i Parlamenti nazionali e la comunità internazionale devono dare, in tempi brevi, una risposta concreta.

Il diritto all'acqua è un diritto inalienabile: dunque l'acqua non può essere proprietà di nessuno, bensì bene condiviso equamente da tutti.

Per questo la prima e forse migliore riforma costituzionale che andrebbe approvata è proprio quella che prevede di inserire nella prima parte della Costituzione il diritto umano all'acqua, come hanno già fatto diversi Paesi tra cui (il primo in Europa) la Slovenia alla fine del 2016.

Queste sono le nostre proposte una volta al Governo di questo Paese.

#### **Per quanto riguarda la qualità dell'acqua:**

L'applicazione del Decreto 31/2001, avvenuta contestualmente alla nascita del sistema delle agenzie, alla riorganizzazione del Servizio Sanitario Nazionale e dei relativi servizi di prevenzione e, soprattutto, alla farraginoso e spesso caotica riforma della gestione del Servizio Idrico Integrato, ha comportato una profonda riorganizzazione di tutte le competenze e le modalità amministrative e tecniche di gestione della problematica della sicurezza nella distribuzione dell'acqua potabile nelle case dei cittadini.

A 11 anni dall'introduzione di queste norme è lecito e, anzi, doveroso verificare lo stato di attuazione concreta delle previsioni legislative in esse contenute, proponendo, con la presente proposta, una profonda rivisitazione delle previsioni normative e integrandole con l'inserimento di nuove misure.

La proposta si muove su quattro assi principali:

- quello della consapevolezza, per garantire la trasparenza, la pubblicità, l'accesso alle informazioni e la partecipazione dei cittadini in tutte le procedure che riguardano la sicurezza sia nell'approvvigionamento della risorsa idropotabile sia nella sua distribuzione presso case e opifici;
- quello della sicurezza alimentare, introducendo la gestione della sicurezza sanitaria in un orizzonte più ampio e meno riduzionistico ponendo il tema dell'accesso ad un'acqua di qualità, abbondante, sicura e salubre nel contesto ambientale e territoriale attuale, sempre più

complesso, caratterizzato dal moltiplicarsi di situazioni di inquinamento e dell'avverarsi della previsioni connesse al cambiamento climatico in atto;

- quello di una visione tecnico-scientifica più contemporanea, migliorare le capacità tecniche da parte degli organismi a vario titolo coinvolti per assicurare un costante miglioramento introducendo sinergico;
- quello della rimodulazione del sistema sanzionatorio.

(link: <http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=2367&sede=&tipo=> )

**Per quanto riguarda le concessioni per le acque minerali**, da una indagine di Legambiente e AltraEconomia del 2014 emerge che:

Per quanto riguarda i canoni, sono previste le seguenti tre tipologie di canone per le concessioni date alle aziende:

- da 1 a 2,5 € per metro cubo o frazione di acqua imbottigliata;
- da 0,5 a 2 € per metro cubo o frazione di acqua utilizzata o emunta;
- almeno 30 € per ettaro o frazione di superficie concessa.

Per quanto riguarda i criteri, la situazione è la seguente:

- per quanto riguarda i canoni di concessione, il Molise, la Provincia autonoma di Bolzano, l'Emilia Romagna, la Puglia e la Sardegna, continuano ad applicare esclusivamente un canone annuo in funzione della superficie e non dei volumi emunti o imbottigliati. Basilicata, Campania e Toscana, che applica un canone unico, solo in funzione dei volumi imbottigliati, sono le Regioni che, pur applicando un doppio canone, impongono importi inferiori ad 1€/m<sup>3</sup>, diversamente da quanto indicato dalle linee guida nazionali;
- le Regioni che applicano un doppio canone con importi uguali o superiori a 1€/m<sup>3</sup>, sono l'Abruzzo, la Calabria, il Friuli Venezia Giulia (anche se il canone di 1,06€/m<sup>3</sup> è scontabile fino al 70%), il Piemonte (ha aumentato sia il canone relativo agli ettari 8 occupati, che quello relativo ai volumi imbottigliati, portando il primo da 20,66 a 35€/ha e il secondo da 0,75 a 1€ min./1,20€ max, ma al tempo stesso prevede forti agevolazioni per quelle aziende che si attengono ad accordi per tutelare l'occupazione, che di fatto rischiano di rendere vano l'aumento del canone), le Marche, l'Umbria (anche se il canone di 1€/m<sup>3</sup> è imposto solo per i volumi emunti e non per quelli imbottigliati e le rilevazioni sono ferme al 2012), la Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Trento, la Lombardia e il Veneto;
- il primato per i canoni più alti spetta al Lazio, che applica una quota per gli ettari, una per i volumi emunti ed una per i volumi imbottigliati, rispettivamente di 65,21-130,42€/ha, 1,09€/m<sup>3</sup> e 2,17€/m<sup>3</sup>; ad esso si aggiunge anche la Sicilia, che in seguito alla norma del maggio 2013 ha applicato un canone più alto alle concessioni, chiedendo alle ditte imbottigliatrici, da 60 a 120€/ha a fronte dei 10,12€ del 2012, e dal 2014, il triplo canone (1 €/m<sup>3</sup> per i volumi emunti e 2 per quelli imbottigliati €/m<sup>3</sup> ).

Appare dunque evidente come la situazione attuale sia assolutamente insostenibile sia dal punto di vista ambientale che economico. Dal punto di vista ambientale ovviamente per l'enorme consumo di plastica e per l'inquinamento prodotto dai mezzi per il trasporto delle acque imbottigliate. Dal punto di vista dell'impatto economico, perché le Regioni continuano ad incassare cifre irrisorie e insufficienti a ricoprire anche solo le spese sostenute per la gestione amministrativa delle concessioni o per i controlli, senza considerare quanto viene speso per smaltire le numerose bottiglie in plastica derivanti dal consumo di acque minerali che sfuggono alle raccolte differenziate. Un processo di revisione della normativa e di innalzamento dei canoni appare necessario e urgente, al fine di disincentivare questa produzione e consentire quantomeno di "ripagare" il territorio dell'impatto di queste attività e di recuperare fondi, con l'obiettivo di destinarli a finalità ambientali. Inoltre in questi anni abbiamo depositato diversi emendamenti e ordini del giorno, per proporre di ridurre l'inquinamento ambientale e la produzione di rifiuti consentendo a tutti gli esercizi commerciali in possesso di regolare licenza per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, di servire gratuitamente ai clienti acqua potabile che fuoriesce dai rubinetti utilizzati per il consumo umano, facendo anche in modo che siano i Comuni stessi ad incentivare tale pratica. Infine, in base anche a quanto previsto dalla legge di iniziativa popolare depositata nel 2007 dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua diventata poi AC 2212 presso la Camera, relativamente al tema del rilascio e del rinnovo di concessioni di prelievo di acque, la nostra proposta è che questi debbano essere concessi dalla Autorità di Distretto e vincolati al rispetto delle priorità di utilizzo e alla definizione del bilancio idrico di bacino idrico di distretto, corredato da una pianificazione delle destinazioni d'uso delle risorse idriche. Inoltre, fatti salvi i prelievi destinati al consumo umano per il soddisfacimento del diritto all'acqua, il rilascio o il rinnovo di concessioni di prelievo di acque dovrà considerare il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse soddisfacendo in particolare il principio "chi inquina paga", così come previsto dall'articolo 9 della Direttiva 2000/60 CE. In aggiunta, per esigenze ambientali o sociali gli Enti preposti alla pianificazione della gestione dell'acqua possono comunque disporre limiti al rilascio o al rinnovo delle concessioni di prelievo dell'acqua anche in presenza di remunerazione dell'intero costo.

### **Per quanto riguarda gli investimenti nelle infrastrutture idriche:**

Alcuni dati generali:

- per quanto riguarda le reti idriche, il valore medio delle perdite in rete risulta di circa il 40% del volume approvvigionato.
- l'età media delle condotte di adduzione evidenzia valori compresi tra 12 e 50 anni.
- l'età media delle reti di distribuzione si attesta sui 30 anni con valori compresi tra i 12 e i 49 anni.
- il grado di copertura del servizio fognario si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. La lunghezza percentuale delle reti nere corrisponde al 22% del totale, mentre quella riservata alle sole acque meteoriche è limitata al 9%.
- il livello di copertura del servizio di depurazione dell'acqua ad usi civili corrisponde ad un valore medio del 73%.

La preoccupante situazione infrastrutturale sopra esposta infatti ci conferma che occorre mettere in campo una nuova ipotesi strategica e appare evidente, per i motivi sopraesposti che solo l'intervento

pubblico è in grado di cimentarsi con tale questione. In altri termini, è necessario un piano straordinario di investimenti nel settore idrico, l'unica grande opera utile di cui abbiamo realmente bisogno.

Finalità prioritaria di questo piano straordinario è quella di dare certezze e produrre un'accelerazione degli investimenti previsti e di indirizzarli prevalentemente verso la ristrutturazione della rete idrica, con l'obiettivo di ridurre strutturalmente le perdite di rete, e verso le nuove opere, in particolare del sistema di depurazione e di fognatura. Essendo l'acqua una risorsa indispensabile e un diritto umano universale, riteniamo urgente intervenire anche sulle reti idriche, nonostante avrebbero dovuto provvedere i gestori (molto spesso privati e che percepiscono quote per la ristrutturazione delle reti in tariffa). Per questo sarà necessaria la costituzione di un apposito Fondo di 500 milioni di euro annui al fine di accelerare gli investimenti nel servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica.

Come evidenziato, ogni anno vengono stanziati nuovi fondi, ma invece di migliorare la situazione peggiora, perché per i gestori evidentemente questo è diventato un business, una nuova speculazione per avere ritorni assicurati e non saranno nuovi commissari straordinari a poter risolvere il problema. Bisognerà dunque monitorare sull'utilizzo dei fondi, anche quelli già stanziati, riportando le responsabilità in capo agli Enti locali, dando loro la possibilità di monitorare la realizzazione degli interventi, sotto il coordinamento del Ministero dell'Ambiente. Il Ministero infatti dovrebbe strutturarsi per affiancare e sostenere gli Enti Locali.

Restano poi da verificare fino in fondo le responsabilità di chi ha consentito il protrarsi di questa situazione chiedendo alla Corte dei Conti di verificare le eventuali responsabilità per danno erariale di amministratori e gestori.

Infine per quanto riguarda complessivamente la **gestione del servizio idrico integrato**, riteniamo che per sbloccare realmente l'Italia, serva bloccare i processi di privatizzazione e ricostruire una gestione dell'acqua, dei rifiuti, del trasporto pubblico locale, dell'energia, prossima ai cittadini e alle amministrazioni locali, per garantire la trasparenza e la partecipazione nella gestione dei servizi. Quella che si è delineata durante questa legislatura è la solita strategia, che ha portato all'attuale crisi economico finanziaria sociale ed ambientale, che, con la scusa della riduzione del debito, punta a mettere sul mercato ciò che appartiene a tutti, producendo una grave aggressione all'autonomia degli Enti Locali, un attacco frontale ai diritti dei cittadini, una generalizzata privatizzazione e finanziarizzazione dei beni comuni, con forti conseguenze sull'ambiente e sugli ecosistemi. Le politiche di privatizzazione, che hanno fatto dell'acqua una merce e del mercato il punto di riferimento per la sua gestione, ha provocato dappertutto degrado e spreco della risorsa, precarizzazione del lavoro, peggioramento della qualità del servizio, aumento delle tariffe, riduzione dei finanziamenti per gli investimenti, mancanza di trasparenza e di democrazia. Ovvero, il totale fallimento degli obiettivi promessi da anni di campagne a sostegno dei processi di privatizzazione e del cosiddetto partenariato pubblico-privato - maggiore qualità, maggiore economicità, maggiori investimenti - che, vista l'attuale crisi del sistema, hanno evidentemente fallito. E' necessario, pertanto, dotare il nostro Paese di un quadro legislativo nazionale che sancisca la natura pubblica del "servizio idrico integrato"(SII) e lo sottragga da quello dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Per funzionare correttamente ogni società avrà bisogno di “possedere”, promuovere e “governare” insieme una serie di beni e servizi pubblici. Questo significa rilanciare il ruolo delle città e la partecipazione dei cittadini. Non possiamo permettere che sull’acqua si rilanci l’economia dei profitti, vogliamo piuttosto favorire la costruzione di nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali più efficienti e a misura di cittadino, evitando gli sprechi, le “parentopoli” e i “poltronifici” con l’obiettivo di garantire a tutti il servizio.

Contro la deriva proposta dai diversi Governi che si sono succeduti in questi anni il M5S propone quindi:

- che vengano introdotti Piani di gestione e tutela delle acque, a livello di distretti idrografici, tenendo in considerazione quindi il ciclo idrologico, ovvero la stretta interconnessione tra acqua, agricoltura e produzione di cibo, salute ed energia;
- che il servizio idrico sia inteso quale insieme delle attività di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, fognatura e depurazione delle acque reflue, come servizio pubblico locale di interesse generale, privo di rilevanza economica. Questo per noi significa difendere l’unitarietà del servizio che, appunto, deve essere integrato, contro l’unicità della gestione possibilmente privata proposta dal Governo. Questo vuol dire anche rilanciare gli investimenti in questo settore, ma garantendo che vengano effettuati con trasparenza e sotto il controllo delle comunità che vivono nei territori al fine di assicurare a tutta la popolazione la distribuzione nelle case e nei luoghi di lavoro di acqua salubre, priva da agenti patogeni e sostanze contaminanti potenzialmente pericolose per la salute.
  - che la gestione del servizio idrico integrato venga nuovamente affidato ad Enti di diritto pubblico, cioè aziende speciali di diritto pubblico e consorzi tra comuni, perché le società per azioni quotate e non sono enti di diritto privato votate alla missione di realizzare utili e profitti da redistribuire tra gli azionisti. Quindi in completa antitesi con la nostra visione dell’acqua comune a quella dei 27 milioni di cittadini che nel 2011 hanno votato “Sì” proprio per eliminare la possibilità di fare profitti sull’acqua. Volontà democraticamente espressa e poi antidemocraticamente tradita a colpi di fiducia dagli ultimi governi e con la distruzione della Proposta di Legge AC 2212.
  - che i bacini idrografici siano l’unità di misura in base alla quale pianificare la gestione delle risorse idriche. Definendo i distretti idrografici come dimensione ottimale di governo e gestione dell’acqua, si sancisce che per ogni distretto idrografico viene costituita una Autorità di Distretto idrografico che definisce il Piano di gestione sulla base del bilancio idrico, gli strumenti di pianificazione e concede il rilascio e il rinnovo delle concessioni i quali devono essere vincolati al rispetto delle priorità di utilizzo della risorsa.

Il governo e la tutela del ciclo naturale dell’acqua, dovrà essere affidato in esclusiva al Ministero dell’Ambiente con il fine di regolamentarne tutti gli usi, produttivi e non produttivi, e del servizio idrico, e di determinazione delle componenti delle tariffe, non ad una autorità terza garante del mercato come l’AEEGSI che non può essere garante degli interessi degli utenti, perché finanziata dai gestori stessi.

Deve essere affidato alle Regioni il compito di redigere il Piano di tutela delle acque e la facoltà di normare la scelta del modello gestionale del servizio idrico integrato, esclusivamente tra quelle possibili per gli enti di diritto pubblico.

Gli Enti Locali, attraverso il Consiglio di Bacino dovrebbero invece svolgere le funzioni di programmazione del Piano di bacino, organizzazione del servizio idrico integrato, scelta della forma di gestione, modulazione delle tariffe all'utenza. Le funzioni di controllo dovranno essere affidate ad una **autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche** presso il Ministero dell'Ambiente.

Si deve urgentemente avviare una fase di transizione verso la ripubblicizzazione della gestione del servizio idrico, stabilendo la decadenza degli affidamenti in essere in concessione a terzi, e anche quelli a società a capitale misto pubblico-privato o attraverso società a totale capitale pubblico.

Per attuare i processi previsti dalla fase di transizione, bisognerebbe prevedere l'istituzione di un Fondo per la ripubblicizzazione, sostenuto anche dalla Cassa Depositi e Prestiti o altro ente simile di nuova creazione. Cassa Depositi e Prestiti infatti, essendo costituita dai risparmi postali dei cittadini italiani dovrà contribuire ad accelerare gli investimenti nel servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica.

Infine dovranno essere definiti gli **strumenti di democrazia partecipativa** che dovranno essere disciplinati negli Statuti degli Enti Locali, prevedendo anche che le sedute dei Consigli di Bacino siano pubbliche e servano a ricostruire il tessuto umano e sociale delle nostre città e dei nostri territori, dove i cittadini possano realmente decidere su ciò che li riguarda.

Sono queste le istanze che da anni, da tutti i territori vengono portate avanti e che vogliamo finalmente realizzare invertendo definitivamente la rotta che ci vuole sempre più clienti invece che cittadini.

Ripartiamo dall'acqua **pubblica, partecipata, trasparente** e di qualità perché si scrive acqua, ma si legge democrazia!

# Cap. 5: pianificazione sostenibile dei territori

## Sezione 1: diritto all'abitare e recupero del patrimonio

### Paragrafo 1: situazione attuale tecnica e normative

#### 1.1 situazione attuale

Da alcuni anni, la questione abitativa ha assunto una nuova centralità: il mercato immobiliare, infatti, risponde con sempre maggiore difficoltà ai fabbisogni, non solo delle fasce sociali più deboli, ma anche di quella fascia intermedia fatta di persone sole, nuclei familiari monogenitoriali, giovani coppie, lavoratori precari, migranti, studenti, anziani soli.

Quindi quella che viene definita come emergenza abitativa è sempre più determinata non solo dalla domanda di alloggi di chi non ha una casa in cui vivere, ma anche da chi ha una casa e paga, con sempre maggiore difficoltà, un canone di affitto o una rata di mutuo. Per questo motivo, per definire politiche abitative serie, dovremo ripartire anche da questo dato sostenendo e tutelando maggiormente questa ampia fascia di cittadini.

Tutto questo perché al progressivo aumento dei costi per l'acquisto e l'affitto delle case si è associato un generale impoverimento delle famiglie, con la conseguenza che è cresciuto il numero di quanti incontrano difficoltà nel sostenere le spese per il mantenimento della propria abitazione; così si è ampliata la fascia in cui si collocano quelle famiglie che hanno un reddito troppo alto per l'edilizia residenziale pubblica, ma troppo basso per accedere al mercato degli affitti e della proprietà.

La situazione è anche aggravata dalla dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali privatizzati che stanno sfrattando dalle abitazioni cittadini che oggi, a causa della speculazione, non sono in grado di far fronte alle nuove condizioni proposte per la vendita e per l'affitto.

La conseguenza più tragica di tutto questo, si scatena sulle famiglie quando si arriva allo sfratto.

I dati del Viminale ci parlano di circa 150.000 richieste di esecuzione degli sfratti, ciò vuol dire che le fila dell'esercito di cittadini che soprattutto nelle grandi città rimangono senza casa per morosità si sta ingrossando ogni anno.

In Italia, dunque, occorrono almeno 700mila alloggi popolari, tante sono le famiglie che ne hanno diritto, mentre la fascia del disagio abitativo riguarda almeno 3 milioni di cittadini.

La politica dei politicanti, che evidentemente non sono mai stati toccati da questo problema, ha risposto proponendo ancora una volta le solite iperboliche soluzioni di ingegneria finanziaria: housing sociale, project financing e altre denominazioni simili, con il fine di accaparrarsi le risorse Ex Gescal presenti nei conti di Cassa Depositi e Prestiti e dividersi la torta dei finanziamenti pubblici, senza curarsi affatto dei bisogni reali dei cittadini.

Oggi, è sotto gli occhi di tutti, l'abitazione è un lusso per tutte le persone che, con redditi bassi o occupazioni intermittenti, tentano di costruirsi un'esistenza dignitosa, un lusso concesso solo a chi può comprare e a caro prezzo. Negli anni, in questo contesto che andava purtroppo aggravandosi anche a causa della crisi economico finanziaria, si è innestato il virus della speculazione edilizia e della costruzione di milioni di inutili e dannosi metri cubi di nuova edificazione ovunque, sviluppando un

trend di consumo di suolo nel nostro Paese che ha raggiunto livelli allarmanti. Secondo i dati elaborati dall'ISPRA, in quasi tutto il territorio italiano si è assistito ad un consumo di suolo elevato e crescente, con un valore di superficie consumata pro-capite che supera i 300 metri quadrati per abitante all'anno.

Cosa ha prodotto tutto questo? Il fatto che a fronte di una difficoltà abitativa sempre crescente ci siano in Italia circa 2,7 milioni di case sfitte, un dato, alla luce di quanto scritto fin ora, davvero paradossale.

## 1.2 Il contesto normativo

L'ultimo e unico provvedimento approvato in questa legislatura in tema di politiche abitative è il decreto legge n.47 del 2014, cosiddetto "**Piano Casa Lupi**", convertito nella legge 80/2014, che ha avuto sicuramente l'effetto di produrre altra emergenza sull'emergenza. Questo è infatti un provvedimento che non tiene conto delle giovani generazioni precarie che mai avranno accesso ad un mutuo, non inserisce le nuove categorie sociali più deboli tra quelli che possono accedere all'edilizia residenziale pubblica come le persone sole, i nuclei mono-genitoriali, i lavoratori precari, i migranti, gli studenti e gli anziani soli. Non prevede una seria ricognizione sull'invenduto che sia vincolante in primis per i Comuni che dovrebbero effettuarla. Prevede, invece, di continuare a consumare suolo, offrendolo alla speculazione e ad escludere dal centro delle città le fasce sociali più basse.

Prevede, attraverso l'articolo 5, l'abolizione dei diritti civili garantiti dalla Costituzione, togliendo alle famiglie in occupazione, il diritto alla residenza e quindi ad avere accesso alle cure mediche e alla scuola dell'obbligo.

Il diritto alla residenza anagrafica è elemento essenziale per godere di diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione ed è diritto fondamentale della persona, appare evidente quindi che questa norma sia palesemente incostituzionale per la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'iscrizione anagrafica e il diritto di residenza sono riconosciuti dall'ordinamento come diritti soggettivi. In particolare, in riferimento alle libertà fondamentali della persona, l'articolo 14 della Costituzione dispone che "il domicilio è inviolabile" e ne disciplina la tutela prevedendo che le specifiche limitazioni possano essere disposte solo ex lege. La collocazione di tale diritto subito dopo l'articolo 13, che disciplina la libertà personale, induce a ritenere che la nozione di domicilio prevista dalla costituzione sia molto ampia e debba intendersi come il luogo fisico in cui l'individuo intenda esercitare la sua libertà personale e come tale è inviolabile.

Infine il testo di Legge "Piano Casa Lupi" si rivolge, di fatto, a chi una casa già ce l'ha lasciando migliaia di famiglie in preda al libero mercato, con canoni insostenibili senza prevedere nessun reale e concreto e duraturo sostegno.

Al contempo in questi anni, a parte le nostre numerose richieste e sollecitazioni è mancata completamente una seria ricognizione dei fondi Ex-Gescal e una proposta concreta di come potrebbero essere utilizzati per porre un freno al dilagare di questa problematica così complessa ed articolata, che come detto riguarda milioni di cittadini.

Cosa sono i fondi Ex-Gescal? L'Istituzione della Gescal, ovvero la Gestione case ai lavoratori risale al 1963. Con la Legge 14/02/1963 n.60, infatti, veniva istituito un programma decennale che, con fondi provenienti dai contributi dei lavoratori (0,35% sulla retribuzione), delle Aziende (0,70% delle retribuzioni mensili), dello Stato (4,30% sul complessivo dei contributi precedenti e 3,20% del costo a vano) e dai rientri delle rate di ammortamento per gli alloggi assegnati in proprietà e dai vari Istituti Autonomi per le Case Popolari (canoni di affitto), provvedeva alla costruzione ed alla successiva assegnazione di case ai lavoratori e loro famiglie in contesti residenziali adeguati.

Attualmente le somme di quella che poi è diventata l'Edilizia sovvenzionata sono depositate in due specifici conti correnti di Tesoreria Centrale, presso la Cassa Depositi e Prestiti, entrambi intestati al Ministero dell'Economia e delle Finanze:

il Conto 20126 "edilizia sovvenzionata - programmi centrali";

il Conto 20128 "edilizia sovvenzionata - fondo globale Regioni".

**Per quanto riguarda il c/c n. 20126 "EDIL.SOVVENZ.PROGR.CENTRALI"** il saldo attuale (aggiornato al 20/09/2016) è pari a euro 419.744.419,73;

**Per quanto riguarda il c/c n. 20128 "EDIL.SOVV.FONDO GLOBALE REG"** invece, il saldo attuale (aggiornato al 20/09/2016) è addirittura pari a euro 1.000.005.180,50 .

I programmi di edilizia sovvenzionata finanziati con i suddetti fondi sono oggi governati rispettivamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (c/c n. 20126) e dalla Regioni e Province Autonome (c/c n. 20128) e le giacenze rilevate sul c/c n. 20128 sono interamente correlabili a fondi ex-Gescal, di pertinenza delle Regioni e delle Province Autonome. Questo è un fondo vincolato, che può essere utilizzato solo per l'edilizia popolare, eppure questi soldi sono lì fermi, ibernati, da quasi 20 anni. Un paradosso inspiegabile, perché sono soldi che i lavoratori hanno versato di tasca propria, dalla busta paga, fino al 1996 (anno in cui i prelievi sono cessati). Questi soldi quindi potrebbero essere utilizzati per tamponare questa situazione d'emergenza, consentendo di realizzare sia nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica sia, per recuperare e restaurare il patrimonio già esistente e che ormai versa in condizioni tanto disastrose da non venir nemmeno riassegnato a chi ne avrebbe diritto.

#### **Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica:**

Il piano urbanistico comunale (PUC) è uno strumento di gestione del territorio comunale del nostro Paese, disciplinato dalla legislazione urbanistica e composto da elaborati cartografici e tecnici che regolano la gestione delle attività di trasformazione urbana e territoriale del Comune di pertinenza. Nell'ambito del PUC, l'amministrazione comunale, secondo la legge 18 aprile 1962, n. 167, predispone il c.d. Piano di edilizia economica popolare (P.E.E.P.), un piano attuativo che serve per programmare, gestire e pianificare tutti gli interventi riguardanti l'edilizia economica popolare. Gli alloggi realizzati nell'ambito dei P.E.E.P. sono interessati da alcune clausole limitative al loro utilizzo in particolare, i limiti riguardano la locazione e l'alienazione per quanto concerne:

- requisiti necessari per potere acquisire un alloggio;
- iniziale non locabilità o inalienabilità;
- successiva possibilità di locare o alienare, ma a canone o prezzo inferiore a quello di mercato.

Le leggi 22 ottobre 1971 n. 865 e 17 febbraio 1992 n. 179 contengono Norme per l'edilizia residenziale pubblica (o edilizia sociale, dall'inglese social housing - ERP -), espressione con cui ci si riferisce a tre tipologie di operazioni edilizie che vedono l'attivazione della pubblica amministrazione statale, a livello nazionale e/o locale, per offrire ai consociati immobili abitativi in proprietà, in locazione o in superficie. Il ruolo concretamente svolto dalle amministrazioni pubbliche contribuisce a differenziare le tipologie e, pertanto, si suole distinguere in:

#### • **Edilizia residenziale sovvenzionata di esclusiva proprietà pubblica:**

l'ente pubblico edifica direttamente il fabbricato, mediante finanziamenti integralmente pubblici e le abitazioni così realizzate vengono cedute in locazione a canoni molto bassi a soggetti (nuclei familiari) in particolare condizione di disagio economico e sociale, identificati attraverso appositi bandi pubblici.

- **Edilizia residenziale agevolata in proprietà e/o a canone calmierato:**

l'amministrazione incentiva l'edificazione residenziale attribuendo specifiche **agevolazioni creditizie alle imprese costruttrici** (finanziamenti pubblici -statali, regionali e/o comunali- sotto forma di contributi in conto capitale oppure di agevolazioni particolari sui finanziamenti). Anche in questo caso i soggetti destinatari delle abitazioni devono possedere particolari requisiti di reddito minimo e massimo e soprattutto non possedere una casa di proprietà e generalmente sono individuati anch'essi attraverso appositi bandi che stabiliscono anche particolari requisiti di preferenza (ad esempio giovani coppie, oppure anziani soli ecc.). In tempi recenti i bandi pubblici di finanziamento per l'edilizia agevolata propongono un nuovo modello: **l'edilizia a canone calmierato**, in pratica i promotori degli interventi si impegnano, in cambio di finanziamenti pubblici in conto capitale e/o agevolazione anche tributarie (abbattimento oneri urbanizzazione, o esonero del pagamento IMU per un certo numero di anni), a realizzare abitazioni da cedere, per periodi non inferiori a 8 anni, ad affitti calmierati e predefiniti in sede di bando.

- **Edilizia residenziale convenzionata in diritto di superficie o proprietà:** l'ente pubblico non offre agevolazioni creditizie, ma **stipula una convenzione con i costruttori**, con la quale, a fronte di concessioni da parte dell'Amministrazione pubblica (riguardanti **l'assegnazione delle aree su cui edificare o la riduzione del contributo concessorio**), vengono assunti obblighi inerenti l'urbanizzazione del comparto e l'edificazione di alloggi di edilizia economico popolare e dalla quale, inoltre, discendono vincoli incidenti sulla successiva circolazione degli alloggi così realizzati.

Due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della **"EDILIZIA RESIDENZIALE CONVENZIONATA"**:

- la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865; questa convenzione è disciplinata dall'art. 35 suddetta L. 865/1971;
- la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall'art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (T.U. in materia edilizia) che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza dettata dalla "Legge Bucalossi".

Infine va citato, l'**art. 18 D.L. 152/91** convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203 che prevede la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale da concedere in locazione o in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato, quando è strettamente necessario alla lotta alla criminalità organizzata, con priorità per coloro che vengono trasferiti per esigenze di servizio.

## Paragrafo 2

### 2.1 Cosa proponiamo e i benefici attesi

Per rispondere ai bisogni di milioni di cittadini occorrerebbe, invece, utilizzare, nelle modalità più corrette l'immenso patrimonio immobiliare pubblico e non solo, al momento inutilizzato e che andrebbe invece ristrutturato e riutilizzato, per essere messo a disposizione delle famiglie bisognose

che, massacrata dalla crisi economica, non hanno le risorse per accedere al libero mercato della locazione.

Per questo proponiamo che venga attivato un censimento in tutto il Paese per monitorare edifici abbandonati o inutilizzati pubblici e privati. Con molteplici benefici attesi: tale censimento degli edifici pubblici ci consentirà infatti di dislocare gradualmente i vari enti statali in edifici di proprietà pubblica, evitando i maggiori costi dovuti agli affitti corrisposti spesso ai privati senza criterio e sperperando fondi pubblici. Parte del patrimonio pubblico come del demanio militare, che abbia determinate caratteristiche, potrà essere utilizzato per tamponare parte dell'emergenza abitativa o altrimenti essere destinato ad un uso sociale assegnandolo ad associazioni e gruppi di cittadini.

Inoltre si potrebbero ricavare degli studentati e garantire l'alloggio per gli studenti fuori sede più meritevoli ed in difficoltà economica, così da tutelare in modo effettivo il diritto allo studio e ridimensionare il fenomeno del "caro affitti" e degli affitti "in nero", una vera e propria piaga nelle città universitarie che provoca una grossa fetta di evasione fiscale.

Il censimento invece, degli edifici privati abbandonati, sfitti o inutilizzati ci consentirà da un lato di avere parametri reali rispetto alla necessità paventata di nuove costruzioni e dall'altro di mettere in atto politiche che promuovano il loro recupero e utilizzo evitando il consumo di nuovo territorio previo accordo tra le parti.

Per quanto riguarda gli alloggi di proprietà degli enti locali o in regime di edilizia residenziale pubblica, moltissimi sono in stato di totale abbandono, in attesa che vengano inghiottiti dalla grande speculazione edilizia. Quindi, proprio per recuperare tale patrimonio e per sottrarlo a determinate logiche, proponiamo che, coinvolgendo le famiglie in condizioni economiche critiche, ma non solo, vengano invece incentivati meccanismi di recupero e autorecupero, istituto che, è importante sottolinearlo, nel nostro ordinamento giuridico manca di un quadro normativo che in maniera compiuta ed organica definisca regole, modalità e strumenti dell'edificazione in autocostruzione, indi in autorecupero.

Per questo abbiamo depositato una proposta di legge che prevede importanti strumenti per garantire il diritto all'abitazione e limitare l'abbandono degli immobili, con efficacia e celerità. La nostra proposta, istituendo il Fondo nazionale per l'autorecupero, permette la creazione dei gruppi di autorecupero, ovvero associazioni tra cittadini che hanno bisogno di un'abitazione, i quali, con il supporto del Comune in cui è situato l'immobile abbandonato e del Fondo per l'autorecupero possono prestare il proprio lavoro per il recupero di un immobile, ottenendo un comodato d'uso di 18 anni sull'immobile ristrutturato. Se i gruppi di autorecupero si occupano di prestare il proprio lavoro per recuperare l'immobile, lo Stato si occuperà di fornire i fondi per l'acquisto dei materiali, per i lavori speciali, come ad esempio la messa in sicurezza dell'immobile, se necessaria. Mentre per il proprietario dell'immobile, pubblico o privato che sia, si offre, invece, l'opportunità di poter ristrutturare gratuitamente il proprio immobile, mettendolo a disposizione per tutto il periodo stabilito dalla legge e ritrovarsi con un immobile in pieno stato di conservazione trascorso il periodo di comodato, invece di dover affrontare spese per la ristrutturazione o la messa in sicurezza, come previsto dalla normativa.

Il tutto promuovendo ovviamente una ristrutturazione degli immobili che preveda l'utilizzo di tecnologie e materiali eco-sostenibili e che prevedano un reale risparmio energetico all'interno degli alloggi ristrutturati. Il che produrrebbe un beneficio anche in termini economici e occupazionali. I dati del CRESME infatti ci dicono che la riqualificazione energetica degli edifici è ormai fondamentale per la maggior parte del nostro patrimonio edilizio che risale agli anni 70. Per cui la riqualificazione

energetica degli edifici potrebbero fornire opportunità di lavoro a molte piccole e medie imprese per i prossimi anni. Si calcola che per ogni miliardo investito nel campo della riqualificazione energetica da parte dello stato si producano circa 18.000 posti di lavoro (contro i 600 delle grandi opere).

La ristrutturazione e l'autorecupero degli immobili abbandonati consentirebbe di rivitalizzare alcuni quartieri degradati, rispondendo in maniera efficace all'esigenza di un'abitazione per tutti i cittadini, in particolare per i precari cui non vengono concessi i mutui, per chi ha subito licenziamenti in età lavorativa avanzata o una truffa delle banche o delle assicurazioni, il tutto senza consumare un metro quadro di superficie in più rispetto ad oggi. La lotta contro il consumo del suolo, accompagnato dalla necessità di dotarsi di un organico corpus normativo sull'edilizia, costituisce ormai un'esigenza indifferibile ed urgente, avvertita sia dalla popolazione sia dai tecnici del settore.

Per questo abbiamo **depositato la legge sul consumo di suolo**, già approvata alla Camera e al momento in discussione al Senato.

Stiamo studiando il tema dell'imposizione fiscale sui costruttori e dell'eventuale modifica della Bassanini sugli oneri di urbanizzazione.

Per quanto riguarda la paradossale situazione del patrimonio invenduto o sfitto, è necessario ricordare che l'art. 42 della Costituzione, afferma *“La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la **funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.**”*

Questo non è più il tempo delle mezze soluzioni, o peggio delle non soluzioni. Il problema è imponente e tale deve essere la risposta di chi ha il compito di gestirlo, anche perché risposte non adeguate producono solo meccanismi discriminatori e dinamiche di guerra tra poveri.

Quindi vista la necessità pubblica di garantire il diritto all'abitare, proponiamo che i Comuni siano autorizzati a requisire temporaneamente, e per un periodo di norma non superiore a diciotto mesi, immobili non locati da destinare ad uso abitativo, ubicati nei rispettivi territori.

Gli immobili dovranno essere individuati nell'ambito delle abitazioni e degli edifici sfitti e inutilizzati da almeno due anni:

- di proprietà di Istituti bancari, enti privati, società immobiliari;
- di proprietà di enti e istituzioni pubbliche, e della Cassa Depositi e prestiti;
- di proprietà di privati, se terze case sfitte.

Ovviamente la requisizione temporanea dell'immobile e la sua riassegnazione, dovrà prevedere la corresponsione ai legittimi proprietari, di un affitto a canone sociale da parte dei soggetti assegnatari dell'immobile o, per una comprovata loro impossibilità a garantire il pagamento del canone, il pagamento di tutto o parte del medesimo, a carico del Comune. L'eventuale intervento di requisizione, dovrà essere subordinato inoltre al rilascio da parte del Comune di una garanzia fideiussoria ai proprietari, per danneggiamenti e al fine di assicurare la riconsegna dell'immobile. Tale proposta potrebbe essere sperimentata su base triennale, vista la situazione di crescente emergenza abitativa, e prevedendo periodi di norma non superiori a diciotto mesi. Sarebbe un modo concreto per realizzare un sogno, quello di non vedere più troppe persone senza casa e troppe case senza persone dentro. Sarà poi necessario nella prossima legislatura aumentare la disponibilità dei fondi già esistenti, nello specifico:

- del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione;
- del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa;
- del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle case in locazione;

- del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli.

Queste misure politiche consentirebbero di far nuovamente girare l'economia, nella direzione giusta, quella dell'accesso alla casa per tutti, senza ritrovarsi strozzati ed impossibilitati ad arrivare a fine mese.

Bloccare sgomberi, sfratti, aumento degli affitti e pignoramenti per un anno e rivedere l'art. 5 della L. 80/2014, sarà misura essenziale per consentire il passaggio di casa in casa, tempo che riteniamo ragionevole per arrivare a soluzione per ogni soggetto coinvolto.

Sarà poi necessario che gli Enti Locali competenti accelerino i processi di controllo e smaltimento delle liste di attesa per l'assegnazione di abitazioni popolari, per le quali ci sono famiglie o singoli che attendono anche da 20 anni. E' necessario arrivare ad avere un'Istituzione impeccabile e precisa nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico e nel soddisfacimento dei bisogni delle persone in difficoltà.

Per esempio affrontando il problema dell'emergenza abitativa ripartendo da una edilizia ERP vincolata e condizionata ad essa. Innanzitutto ripartiremo da una verifica di tutta la normativa nazionale prevista sull'ERP raccogliendola in un testo unico, privo di contraddizioni normative come l'attuale, con l'obiettivo principale di rendere semplice e veloce l'intervento sull'emergenza casa, inasprendo al contempo le sanzioni sulle violazioni. Uno degli obiettivi è anche avere e mettere a disposizione di tutti una banca dati di tutta l'edilizia ERP e poter proporre finanziamenti privilegiati per immobili abbandonati o spazi sociali occupati attraverso l'autorecupero nel rispetto delle norme che verranno già individuate. Per accedere ai finanziamenti sull'ERP dovremo prevedere degli obblighi:

- le regioni dovranno effettuare delle ricognizioni del patrimonio ERP in relazione ai comuni su tutto il territorio regionale per poter accedere ai finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica;
- i comuni che saranno obbligati a fare una ricognizione del patrimonio ERP su tutto il territorio entro un termine prestabilito che verrà indicato ( da 3 mesi a 6 mesi secondo le dimensioni del territorio )
- i comuni inoltre per poter deliberare nuove costruzioni di ERP devono dimostrare che non esistono immobili sul territorio comunale tali da poter essere recuperati ed utilizzati per l'emergenza abitativa (tutela del suolo e dell'ambiente)
- i comuni dovranno anche redigere un documento in cui indicano il numero esatto di soggetti in emergenza abitativa (sfrattati e non, dovranno indicare anche i soggetti con procedimenti esecutivi in corso), in modo da giustificare il reale fabbisogno di immobili e per poter deliberare nuove concessioni per costruzioni di ERP o per autorecupero di patrimonio comunale. Essi dovranno essere in possesso di :
  - una ricognizione patrimonio ERP;
  - una ricognizioni immobili di proprietà del comune utilizzabili per il recupero e per l'emergenza abitativa;
- il numero dei soggetti in emergenza abitativa con cadenza trimestrale.

Per quanto riguarda le modalità di accesso al finanziamento, le nostre proposte prevedono che:

- il Ministero delle Infrastrutture finanzia le regioni solo dopo aver avuto dalle stesse i documenti di cui sopra;

- le regioni abbiano un ruolo di controllo e vigilanza sull'emergenza abitativa come previsto dall'attuale normativa;
- il comune interessato al finanziamento regionale sul proprio territorio, può beneficiarne solo dopo aver rispettato i vincoli già descritti; i concessionari (società o coop) beneficiari del finanziamento regionale di ERP saranno invece sottoposti a rigide regole per l'esecuzione e rispetto dei vincoli imposti dalla normativa di settore. I soggetti preposti al controllo sull'operato dei concessionari saranno il comune e la Regione ognuno per le rispettive competenze;
- i concessionari di finanziamenti ERP che violeranno le norme in forma accertata dall'autorità giudiziaria (civile, penale e/o amministrativa), non potranno più accedere ad alcuna forma di finanziamento di ERP per un periodo non inferiore a 10 anni. Tale sanzione sarà applicata sia nei confronti delle società (o coop) che nei confronti dei componenti di organi societari (amministratori unici, delegati e componenti del CDA). Le sanzioni comminate per tali violazioni saranno pubblicate sul sito degli enti locali interessati per tutta la durata della pena applicata.

Per quanto riguarda gli inquilini e acquirenti di ERP prevediamo la possibilità dell'acquisto solo per soggetti che rientrano nelle norme di edilizia ERP. Prevediamo anche la possibilità di rivendita del bene solo a favore di soggetti ricadenti nelle norme ERP con un prezzo di acquisto e rivendita al prezzo massimo di cessione, aumentato ISTAT. Infine prevediamo modalità innovative di acquisto di edilizia ERP che prevedano la possibilità di:

- vendita con riscatto (il canone mensile diventa una rata di mutuo);
- vendita di riservato dominio;
- nei casi di acquisto, la manutenzione ordinaria e straordinaria saranno a carico dell'inquilino che usufruisce delle modalità suindicate di acquisto.

Inoltre, gli inquilini che violano la normativa perderanno il diritto di acquisto delle case ERP per un periodo di tempo non inferiore ai 10 anni.

### Paragrafo 3

I vantaggi che prevediamo con l'attuazione delle nostre proposte sono i seguenti:

- una volta redatta la **Banca Dati Nazionale** potrà essere aggiornata ogni 3 mesi con la reale e precisa emergenza abitativa;
- sarà possibile una reale tutela del territorio e dell'ambiente privilegiando l'autorecupero per costruzioni di ERP, senza quindi altro consumo di suolo;
- i finanziamenti saranno maggiormente orientati e diretti solo per motivi reali di emergenza con una conseguente riduzione della spesa pubblica, dando anche maggiore sostegno e priorità al finanziamento per comuni e regioni virtuosi ed in regola con tutti gli obblighi previsti.

**La casa è un diritto e noi dobbiamo fare in modo di garantirlo, affinché davvero nessuno resti indietro.**

## Sezione 2: rigenerazione urbana e stop al consumo di suolo

### Paragrafo 1

#### 1.1 Stato attuale

##### 1.1.1 Dati

Secondo l'annuario dei dati ambientali 2016, realizzato da ISPRA (Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale), il consumo di suolo in Italia non accenna a diminuire. Si è passati dal 2,7% di suolo consumato negli anni '50, al 7% nel 2015. Al 2015 sono stati consumati irreversibilmente circa 21.000 km<sup>2</sup>, sebbene la velocità di trasformazione si sia ultimamente abbassata soprattutto a causa della crisi (dopo aver toccato gli 8 m<sup>2</sup>/sec. degli anni 2000 si è passati ai 4 m<sup>2</sup>/sec. dell'ultimo biennio 2013-2015).

Le stime, recentemente aggiornate da Eurostat, sono sostanzialmente in linea con quelle del monitoraggio nazionale e la quota di territorio con copertura artificiale in Italia è stimata al 7,0% del totale, contro il 4,1% della media dell'Unione Europea. L'Italia si colloca al quinto posto dopo Paesi Bassi (12,3%), Belgio (12,1%), Lussemburgo (10,1%) e Germania (7,2%) (Eurostat, 2016). In relazione alle ripartizioni geografiche del territorio, i valori percentuali più elevati di suolo consumato si registrano nel Nord, in particolare nel Nord-Ovest (2015).

Il consumo di suolo in area costiera ha valori nettamente superiori al resto del territorio nazionale. Il consumo di suolo nella fascia costiera entro i 300 m è pari al 22,9%, mentre tra i 300 m e i 1.000 m è pari al 19,3%. I valori più elevati, oltre il 45% di suolo consumato entro i 300 m dal mare, si riscontrano per la Liguria e le Marche.

Diverse aree del territorio nazionale sono soggette a fenomeni di perdita di suolo per erosione idrica. La rinaturalizzazione di diverse aree agricole abbandonate lascia supporre una diminuzione del fenomeno nelle zone montane, al contrario l'intensificazione della meccanizzazione nelle aree agricole collinari e la diffusione degli incendi fa ipotizzare un incremento del fenomeno.

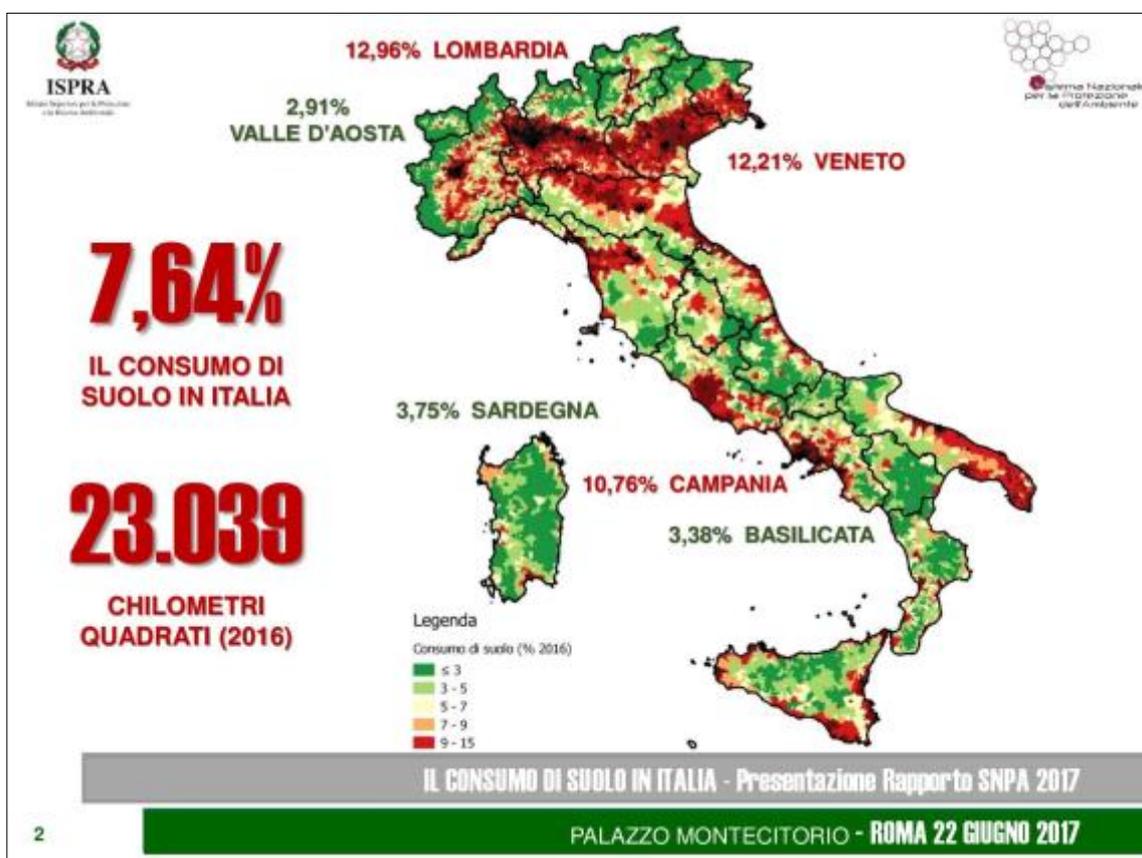
La perdita di suolo per erosione idrica e la diminuzione del carbonio organico dei suoli sono strettamente collegati e costituiscono due delle principali cause che portano alla perdita di funzionalità dei suoli e all'innescio di processi di desertificazione. Le aree maggiormente suscettibili a fenomeni di desertificazione ricadono nelle regioni meridionali, ma esistono criticità anche in quelle settentrionali. Le recenti stime effettuate a livello europeo posizionano l'Italia al primo posto per perdita di suolo dovuta ad erosione idrica con valori superiori a 8 tonnellate/ettaro per anno contro una media europea di circa 2,5 tonnellate/ettaro per anno (RUSLE, 2015).

Il consumo di suolo fertile aumenta la dispersione di carbonio organico. Il suolo, infatti, immagazzina carbonio contribuendo in parte ad attenuare il processo di aumento di temperatura globale dovuto all'effetto serra. Viceversa, se impermeabilizzato, perde la capacità di immagazzinare ulteriore carbonio riducendo il potenziale di mitigazione degli effetti nefasti dei cambiamenti climatici.

Secondo il rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2016" a cura di Ispra, la progressiva espansione delle infrastrutture e delle aree urbanizzate, in particolare di quelle a bassa densità, continua a causare un forte incremento delle superfici artificiali. Il consumo di suolo rallenta, ma cresce ancora negli ultimi anni di una crisi che non è riuscita a fermare dinamiche insediative, quasi mai giustificate da analoghi aumenti di popolazione e di attività economiche che portano a trasformazioni dell'uso del territorio non sempre adeguatamente governate da strumenti di pianificazione e da politiche efficaci di gestione del patrimonio naturale. Le conseguenze sono la

perdita consistente di servizi ecosistemici e l'aumento di quei "costi nascosti", come li definisce la Commissione Europea, dovuti alla crescente impermeabilizzazione del suolo.

La progressiva impermeabilizzazione dei suoli comporta un aumento dei fenomeni di dissesto idrogeologico e, in zone urbane, di allagamenti e esondazioni sempre più frequenti ed intense. Il mancato rispetto dell'invarianza idraulica dei territori nella pianificazione dell'edificato ha comportato carichi insopportabili per le reti fognarie e i corsi d'acqua. In zone densamente popolate, le acque meteoriche, non potendo essere assorbite dai terreni ormai impermeabilizzati, vengono convogliate verso i corsi d'acqua o i canali di scolo provocando allagamenti ed esondazioni. Troppo spesso la soluzione proposta a questa problematica consiste nella creazione di vasche di laminazione che occupano altri terreni liberi, questo accentua però le conseguenze negative dell'impermeabilizzazione del suolo. L'unico strumento davvero efficace è una attenta pianificazione urbanistica in grado di prevedere sufficienti superfici permeabili alle acque meteoriche per permettere il naturale deflusso delle acque.



**11,2%**  
DEL TOTALE DEL  
SUOLO COPERTO  
ARTIFICIALMENTE IN  
ITALIA RICADE IN  
ZONE A  
PERICOLOSITÀ  
IDRAULICA

**11,8%**  
IN AREE CLASSIFICATE  
A PERICOLOSITÀ DA  
FRANA

**23,2%**  
IL CONSUMO DI SUOLO  
NELLA FASCIA COSTIERA  
ENTRO I 300 METRI



IL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA - Presentazione Rapporto SNPA 2017

9

PALAZZO MONTECITORIO - ROMA 22 GIUGNO 2017

**1.000**  
ETTARI CONSUMATI  
IN SEI MESI  
(NOV.2015-MAG.2016)

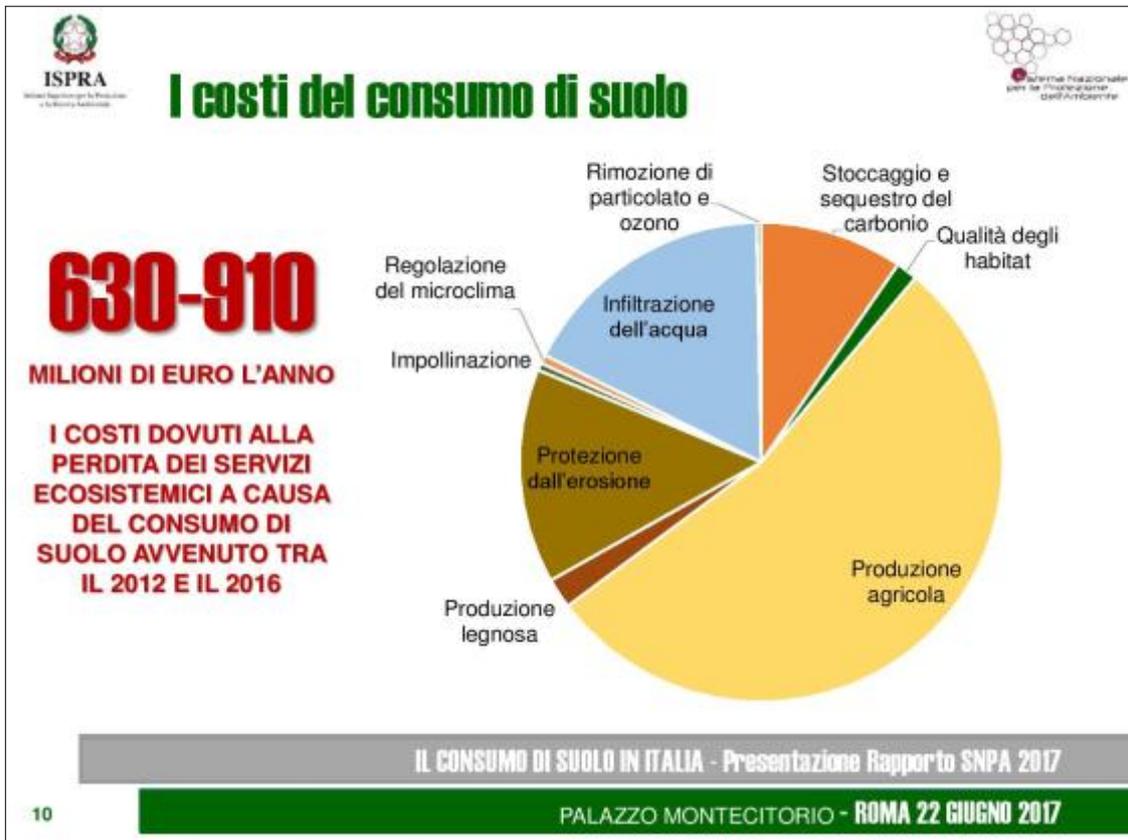


**1.000**  
O A 2.500 KM DI AUTOSTRADA

**TRE VOLTE E MEZZO  
L'AUTOSTRADA DEL SOLE  
OVVERO LA DISTANZA TRA  
VENEZIA E MOSCA**

IL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA - Presentazione Rapporto SNPA 2017

PALAZZO MONTECITORIO - ROMA 22 GIUGNO 2017



1.1.2

### Contesto normativo

Europa

Nel 2002 la Commissione Europea ha prodotto un primo documento, la Comunicazione COM (2002) 179 dal titolo "Verso una strategia tematica per la protezione del suolo" e nel settembre 2006 ha proposto una nuova Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che avrebbe dovuto definire il quadro complessivo per la protezione del suolo e adottare la Strategia tematica per la protezione e l'uso sostenibile del suolo. Tale strategia ha posto l'accento sulla prevenzione da un ulteriore degrado del suolo e sul mantenimento delle sue funzioni, sottolineando la necessità di attuare buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (Commissione Europea, 2006).

L'importanza di una buona gestione del territorio e, in particolare, dei suoli è stata ribadita dalla Commissione Europea nel 2011, con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (Commissione Europea, 2011) collegata alla Strategia 2020, con il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050.

Obiettivo rafforzato in seguito con l'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale, denominato "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (Parlamento europeo e Consiglio, 2013), che ha riproposto l'obiettivo precedente, richiedendo inoltre che, entro il 2020, le politiche dell'Unione tenessero conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio. Tra gli obiettivi contenuti nel rapporto finale "Il futuro che vogliamo", sono indicati la protezione, la conservazione e il miglioramento delle risorse naturali, incluso il suolo. Il testo approvato invita i governi nazionali a intervenire per garantire che le decisioni relative all'uso del territorio, a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici che generano degrado del

suolo. Inoltre, viene esplicitamente dichiarata l'importanza di invertire questi processi e di raggiungere l'obiettivo di un "land degradation neutral world" attraverso una migliore gestione del territorio. Le politiche europee si inseriscono in questa dinamica più ampia, a livello globale, che tengono conto della dinamica della popolazione planetaria e dei cambiamenti climatici, fenomeni che inevitabilmente influenzeranno la gestione del territorio e renderanno ancora più preziosa la risorsa suolo negli anni a venire.

## **Paragrafo 2: nostre proposte**

### **2.1 Disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato**

Il disegno di legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato (Atto Camera n. 2039, Atto Senato n. 2383), approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, dietro il comodo paravento della limitazione del consumo di suolo rappresenta l'ennesima norma derogatoria che scardinerà proprio le aree agricole che si afferma, a parole, di voler difendere. Nel testo licenziato dalla Camera non sono stati irrobustiti i meccanismi di riduzione, ma sono stati inseriti due articoli che facilitano gli interventi di edificazione (art. 4-bis: rigenerazione delle aree urbane degradate; art. 5: compendi agricoli neorurali). Insomma, siamo passati dalla limitazione del consumo di suolo alla facilitazione - condotta attraverso concetti e definizioni truffaldine - dei meccanismi di deroga urbanistica e vincolistica.

Un aspetto importante all'interno della legge è la gestione della componente di monitoraggio del consumo di suolo, al fine della realizzazione di un quadro conoscitivo affidabile e facilmente aggiornabile. Il testo conferma il ruolo di ISPRA per la diffusione e la pubblicazione di tutti i dati sul consumo di suolo e, insieme al Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria, per le attività di monitoraggio.

Tuttavia, la definizione di consumo di suolo, contrariamente a quella utilizzata dall'Unione Europea, appare fortemente limitata, non considerando il consumo di suolo in tutte le sue forme e rappresenta un ostacolo al suo contenimento. Le aree che, a causa delle definizioni di consumo di suolo, di superficie agricola, naturale e seminaturale e di impermeabilizzazione, sarebbero escluse dal computo del consumo di suolo sarebbero i servizi di pubblica utilità di livello generale e locale, le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, le aree funzionali all'ampliamento di attività produttive esistenti, i lotti interclusi, le zone di completamento, gli interventi connessi in qualsiasi modo alle attività agricole. Il tutto considerando che la procedura di definizione dei limiti è estremamente complessa e che non sono stabilite le percentuali di riduzione da raggiungere nel corso degli anni.

L'inserimento di questa lunga serie di esclusioni a livello di definizioni, rappresenta un ostacolo al monitoraggio del consumo di suolo, rendendo indispensabile un doppio sistema di misurazione (con dati nazionali non coerenti con quelli richiesti dall'Europa) estremamente oneroso. Si tratta, infatti, di superfici in molti casi non individuate, soggette a interpretazioni non coerenti delle diverse amministrazioni comunali, con variazioni consistenti nel corso del tempo, e di cui non esiste una cartografia dettagliata, completa e omogenea e che, invece, dovranno essere delimitate sulla cartografia con una risoluzione almeno pari a quella utilizzata per la valutazione del consumo di suolo per assicurare il monitoraggio previsto al comma 7 dell'art. 3 dello stesso disegno di legge.

## **2.2 Cosa si propone**

### **2.2.1 Il suolo come bene comune**

Il suolo è un bene comune, è il principale patrimonio naturale su cui l'Italia e l'Europa possono fare affidamento per il proprio futuro. Non possiamo più permetterci di perdere terreno. Il suolo è un laboratorio biologico straordinariamente diversificato composto da una immensa quantità di organismi dalla cui attività dipendono la produzione di biomassa, la catena alimentare e la biodiversità terrestre. Tramite le proprie capacità fisiche di filtrazione, di tamponamento e di trasformazione, agisce come barriera alla propagazione delle sostanze inquinanti nelle risorse idriche mentre assorbendo grandi quantitativi delle acque piovane funge da regolatore dei flussi idrici superficiali e di controllo degli eventi alluvionali. Il suolo è una parte integrante e insostituibile del capitale naturale del pianeta Terra e svolge un ruolo strategico per il mantenimento dell'equilibrio dell'intero ecosistema. Un suolo di buona qualità è in grado di esplicare correttamente le proprie funzioni ecologiche, economiche, sociali garantendo la fornitura di peculiari servizi ecosistemici, ovvero i benefici che l'uomo ottiene, direttamente o indirettamente, dagli ecosistemi e necessari al proprio sostentamento (ISPRA 2016).

### **2.2.2 Stop al consumo di suolo**

È per tutte queste ragioni che si ritiene necessario e urgente fermare il consumo di suolo, fornendo ai Comuni indicazioni chiare e strumenti utili per rivedere anche le previsioni di nuove edificazioni presenti all'interno dei piani urbanistici e territoriali già approvati. Questo non è in contrapposizione con l'auspicata ripresa del settore edilizio e il rilancio dell'economia nazionale. Al contrario, si pone come il motore per l'edilizia di qualità, efficiente nei consumi energetici e nell'uso delle risorse ambientali (incluso il suolo), favorendo la necessaria riqualificazione urbana, oltre al riuso delle aree contaminate o dismesse, evitando il consumo di nuovo suolo.

La nostra proposta per il futuro si basa sulle seguenti direttrici: stop al consumo di suolo, riqualificazione funzionale, energetica e antisismica dell'esistente, demolizione e ricostruzione nelle aree dismesse e abbandonate, bonifica aree inquinate.

### **2.2.3 Edilizia di qualità e riqualificazione patrimonio esistente**

L'obiettivo principale è ridurre fortemente il tasso di consumo di suolo fino a portarlo a zero entro il 2030. Per raggiungere questo obiettivo occorre puntare sulla riqualificazione dell'esistente e utilizzare al meglio le aree già urbanizzate. Gli edifici abbandonati e le aree industriali dismesse rappresentano i contesti privilegiati in cui agire per edificare nuove costruzioni o ripristinare le funzioni ecosistemiche originali dei suoli. Ad oggi, in Italia, contiamo milioni di vani sfitti e inutilizzati che potrebbero essere riqualificati e adibiti a nuove funzioni. Soprattutto negli ultimi decenni, le nostre città sono state devastate da una crescita smisurata e irrazionale delle periferie.

Questa crescita non è stata dettata da un effettivo aumento della domanda di nuove case ma dagli interessi della speculazione edilizia e finanziaria, spesso supportati da una politica complice e subalterna al potere di banche e "palazzinari". Il risultato della pianificazione urbanistica dettata dagli interessi degli speculatori – invece che da quelli legittimi dei cittadini – è la cementificazione di enormi aree verdi al posto delle quali vengono costruiti quartieri senza servizi che aumentano le distanze economiche e sociali tra le diverse fasce di popolazione.

Le nuove direttrici dell'edilizia dovranno essere quelle della riqualificazione energetica e antisismica degli edifici connessa con la demolizione ed eventuale ricostruzione o recupero a verde delle aree dismesse. In questo modo agiremo direttamente sul tessuto delle nostre città, eliminando spazi di degrado e introducendo nuove aree verdi, residenziali, commerciali o industriali al servizio dei cittadini.

La riqualificazione energetica degli edifici porta a un'edilizia basata su manodopera qualificata che produrrà un utile non solo per sé stessa ma per il Paese e i cittadini. Minori consumi energetici e quindi minori emissioni di inquinanti, portano a risparmi per i cittadini sia in termini economici diretti (bollette) sia in termini di spese sanitarie dirette (costi per cure) e indirette (tasse legate a SSN), risparmi che si faranno sentire anche sul bilancio dello Stato (minore spesa per sanità). Inoltre, un'edilizia di qualità votata all'innovazione, sarà un potente motore per la ricerca a tutti i livelli. Questo circolo virtuoso ci porterà a una richiesta di manodopera diffusa e qualificata su tante PMI, ma anche ad essere al riparo dall'attacco da parte di mercati competitivi per quanto riguarda i prezzi, la qualità e l'innovazione.

#### **2.2.4 Pianificazione e interesse collettivo**

Per questi motivi, un elemento imprescindibile della nostra proposta è riportare la pianificazione urbanistica in mano a persone competenti e indipendenti che non abbiano alcun tipo di legame con gli speculatori, anche traendo ispirazione da modelli di successo sperimentati in Europa. La pianificazione, pertanto, dovrà mirare al ripristino di tessuti urbani che garantiscano elevata qualità di vita, ridotta necessità di spostamenti e adeguati servizi ai cittadini. Sarà necessario ristabilire la supremazia dell'interesse collettivo e della tutela del territorio sugli interessi privati, chiarendo che gli atti pianificatori non determinano in alcun modo la nascita di un diritto edificatorio ma solo una previsione della gestione del territorio.

#### **2.2.5 Transizione nel rispetto della Costituzione**

Andranno altresì affrontati i temi della transizione dalla situazione attuale al nuovo assetto "a consumo di suolo zero" con una adeguata fase transitoria in cui definire la posizione di chi potrebbe vedersi danneggiato dal nuovo corso, non scordando però che la Costituzione mette al primo posto l'interesse collettivo e non quello privato e che quindi in nome di un interesse pubblico si può variare la pianificazione territoriale definendo edificabili o meno i terreni a seconda della contingenza. In quest'ottica si prevede la possibilità di richiedere la non edificabilità dei terreni in proprio possesso a chi ne facesse richiesta al fine di evitare i maggiori oneri connessi.

#### **2.2.6 Comuni: basta oneri di urbanizzazione per spese correnti e obiettivo primario qualità di vita**

Priorità per i comuni sarà la qualità di vita dei loro abitanti e non la svendita del territorio per fare cassa. Vogliamo ribadire definitivamente il divieto di uso degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente dei comuni (già approvata nell'ultima Legge di Bilancio a partire dal 2018). Dopo anni di continui tagli agli enti locali, siamo perfettamente consapevoli dei problemi di sostenibilità finanziaria dei comuni, ma siamo altrettanto convinti che tali problemi non possono essere risolti con la svendita del nostro futuro.

### **2.2.7 Censimento e Recupero patrimonio edilizio**

Sarà attivato un censimento in tutto il paese per monitorare edifici abbandonati o inutilizzati pubblici e privati. Il censimento degli edifici pubblici ci consentirà di dislocare gradualmente i vari enti statali in edifici di proprietà pubblica, evitando i maggiori costi dovuti agli affitti corrisposti spesso ai privati senza criterio e sperperando fondi pubblici. Il patrimonio pubblico sarà disponibile anche ad un uso sociale assegnandolo alle fasce deboli della popolazione oppure mettendolo a disposizione di associazioni e gruppi di cittadini o imprese in startup a canoni agevolati. Il censimento degli edifici privati abbandonati, sfitti o inutilizzati ci consentirà da un lato di avere parametri reali rispetto alla necessità paventata di nuove costruzioni e dall'altro di mettere in atto politiche che promuovano il loro recupero e utilizzo, evitando il consumo di nuovo territorio.

### **2.2.8 Tutela suolo e agricoltura contro il dissesto: invarianza idraulica**

La tutela del suolo vergine o comunque non impermeabilizzato e la salvaguardia e incentivazione dell'agricoltura locale sono anche condizioni necessarie per combattere fenomeni di dissesto idrogeologico. L'agricoltore è il primo argine ai fenomeni di dissesto perché si occupa di "curare" il territorio e il suolo non impermeabilizzato che permette di filtrare una maggior quantità di acqua meteorica che altrimenti con un'eccessiva cementificazione porta a fenomeni di esondazioni e allagamenti. Questa lotta al dissesto idrogeologico si combatte anche nelle nostre città attraverso opere di de-cementificazione, adottando tutte quelle accortezze che sono utili a mantenere l'invarianza idraulica nel territorio preso in considerazione.

### **2.2.9 Sovranità alimentare**

La tutela dell'agricoltura e dei suoli non edificati o impermeabilizzati ci riconduce infine a un altro importante obiettivo del futuro: la sovranità alimentare. I cambiamenti climatici agiranno sul bacino del mediterraneo con profonde modificazioni delle rese dei terreni, fenomeni di desertificazione e carenza di acqua. La popolazione mondiale aumentando in modo esponenziale avrà problemi di approvvigionamento del cibo. Tutelare il territorio e l'agricoltura sono il primo passo per farsi trovare preparati a possibili contraccolpi climatici e di penuria alimentare. Non è certo cementificando i terreni fertili che ci assicuriamo un futuro, non dobbiamo dimenticare che occorrono 2.000 anni per produrre 10 cm di suolo fertile.

## **Paragrafo 3**

### **3.1 Costi e benefici**

Da dati CRESME la riqualificazione energetica degli edifici riguarda la maggior parte del nostro patrimonio edilizio, che risale mediamente agli anni 70. Le cifre che girano attorno alla riqualificazione energetica degli edifici sono enormi e potrebbero dare lavoro a molte PMI per i prossimi anni. Si calcola che per ogni miliardo investito nel campo della riqualificazione energetica da parte dello stato si producano circa 18.000 posti di lavoro (contro i 600 delle grandi opere). Meccanismi come l'eco-bonus, se stabilizzati almeno per 5 anni, possono portare a un elevato numero di assunzioni e ad un

rilancio dell'edilizia. Sempre dati CRESME, ci dicono che questa misura consente un rientro di denaro per lo stato, maggiore di quello investito con la detrazione al 65%.

In base ai dati in nostro possesso anche gli investimenti nel settore del fotovoltaico hanno un rientro di 7.000 posti di lavoro per miliardo investito e rientrano tra le forme di riqualificazione energetica degli edifici.

Nel settore terreni da bonificare, analisi compiute da Legambiente stimano in 13.000 posti di lavoro per miliardo investito il beneficio diretto dell'avvio di un programma serio di bonifica sul territorio nazionale, senza contare i benefici sulla salute delle popolazioni residenti.

La tutela dei suoli, la riqualificazione energetica degli edifici e la corretta pianificazione dell'urbanizzato consentono anche notevoli risparmi dal punto di vista sanitario. L'Italia è il Paese dell'Unione europea che segna il record del numero di morti premature rispetto alla normale aspettativa di vita per l'inquinamento dell'aria. La stima arriva dal rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente (Aea). L'Italia nel 2012 ha registrato 84.400 decessi di questo tipo, su un totale di 491mila a livello Ue.

Agire sugli edifici e riqualificarli significa in alcuni casi agire sul comparto che causa maggiori emissioni, quello dei riscaldamenti. Lo smog comporta anche pesanti ricadute su costi ospedalieri, perdita di giornate di lavoro, problemi di salute, danni agli edifici ed è causa di un'inferiore resa dei raccolti. Il costo dell'inquinamento in Italia vale più di 102 miliardi l'anno.

Il dissesto idrogeologico costa ogni anno in Italia circa 1 miliardo per gli interventi di emergenza, mentre affrontare seriamente il problema comporterebbe una spesa che si aggira tra i 20 e i 40 miliardi di euro da spalmare per i prossimi 15/20 anni. Intervenire sul consumo di suolo rispettando il principio di invarianza idraulica e sostenendo l'agricoltura, contribuisce a ridurre a monte questi costi, ora a carico dei cittadini e della collettività.

## **Sezione 3: fascicolo del fabbricato**

### **Paragrafo 1**

#### **1.1 Stato attuale**

Lo "stato di salute" del patrimonio immobiliare italiano è da qualche anno oggetto di studi, tutti convergenti verso le medesime conclusioni, il nostro patrimonio edilizio, soprattutto quello realizzato intorno agli anni '60/70 presenta molte criticità sia strutturali che di livello manutentivo (quindi legati alla loro sicurezza), sia di dispersione energetica (quindi legati alla spesa economica e all'impatto ambientale per l'elevatissima produzione di CO<sub>2</sub>, che, come è stato calcolato, rappresenta tra le maggior fonte di consumo energetico, di spreco soprattutto e d'inquinamento atmosferico).

#### **1.2 Consumo e certificazione energetica degli edifici**

Per quanto attiene il consumo energetico degli edifici e la certificazione ed energetica obbligatoria, il cammino per quanto lento, lungo e ostacolato da diversi interessi, è sicuramente a un buon punto di definizione.

In Europa si stimò che circa il 40% dell'energia totale è dissipata dal settore residenziale e terziario, è per questo che, per abbassare i livelli di emissioni nocive, si è puntato al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici. A tal proposito, il Decreto Legislativo numero 192 del 2005 stabilì l'obbligo della certificazione energetica degli edifici attraverso il rilascio di un attestato che fa riferimento alle "Classi Energetiche".

E' entrata nella concezione comune la necessità di conoscere il consumo energetico dell'edificio dove si risiede, o che si sta per comprare, ed è entrato nel senso comune l'idea che una buona prestazione energetica dell'edificio si traduce in un minor costo economico e in un minor costo ambientale.

### **1.3 Rischio sismico: verso la definizione della classe sismica degli edifici**

Per quanto attiene la sicurezza sismica degli edifici, nonostante i tanti e ripetuti eventi calamitosi degli ultimi decenni, la conoscenza del livello di risposta degli edifici è ancora generalmente molto bassa. Le certificazioni antisismiche degli edifici e le relative certificazioni sono spesso mancanti anche per edifici di recente costruzione e di uso a interesse pubblico.

Secondo il 14esimo rapporto di Cittadinanza Attiva sulla sicurezza, qualità, accessibilità a scuola presentato il 21 settembre 2016:

- nel 15% delle scuole statali sono state riscontrate lesioni strutturali;
- solo il 35% del campione monitorato possiede il certificato di agibilità statica;
- un istituto scolastico su tre si trova in zone a elevata sismicità;
- soltanto l'8% è stato progettato secondo la normativa antisismica.

Nonostante gran parte del territorio della regione Abruzzo sia classificato nelle fasce ad alto e medio rischio sismico (zone 1 e 2), da un'analisi dei dati riguardanti l'adeguamento alla normativa tecnica antisismica degli edifici scolastici statali inseriti sul portale "Scuole in Chiaro" (fonte istituzionale del Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca), è stato riscontrato che circa il 75% degli immobili scolastici non è adeguato a tale normativa.

Prima di procedere ulteriormente con la trattazione dell'argomento, occorre chiarire alcuni concetti per eliminare alla fonte il rischio che la classificazione sismica (certificazione/qualificazione) generi una confusione dei risultati ottenuti.

### **1.4 Certificazione sismica**

*"Si può attribuire a un edificio una certificazione sismica quando questo possiede i livelli di sicurezza previsti dalle NTC 2008 per lo SLV (Stato Limite di Salvaguardia della vita per la classe d'uso prevista) e tali livelli siano 'certificati' da un'analisi globale insieme a tutte le analisi e verifiche locali svolte secondo le procedure delle NTC 2008. Pertanto è certificato come antisismico un edificio per cui sia stata svolta la valutazione di sicurezza allo SLV di cui al punto 8.3 delle NTC 2008. Quando ciò accade, si qualifica l'edificio di classe A+ dal punto di vista sismico".*

**Qualificazione sismica:** *"La qualificazione sismica a differenza della certificazione, è una procedura convenzionale semplificata che consente di attribuire una determinata classe all'edificio cui è riferita, qualificandolo in tal modo nei riguardi della maggiore o minore sicurezza all'azione sismica attesa nel sito dove si trova l'edificio. La qualificazione sismica è possibile a vari livelli di approfondimento. Essa non certifica il raggiungimento del livello di sicurezza previsto dalle NTC: tale livello può essere attestato con certezza solo grazie alla certificazione antisismica"*

È quindi importante utilizzare la terminologia appropriata, con il distinguo appena fatto tra **certificazione e qualificazione**.

Ciò è estremamente importante per evitare di fornire dati quantitativi su basi tecnicamente inadeguate. Si aggiunga a ciò anche i differenti impegni e livelli di costo, a livello puntuale, che le due procedure sottendono.

### **1.5 Stato delle proposte in letteratura**

Occorre determinare, preliminarmente, specifiche **linee guida** che abbiano **valenza nazionale a livello di metodologie generali**, evitando inutili regionalismi su temi di così importante portata, fatte salve le specificità delle tipologie costruttive locali, da valutare e scegliere tra le varie proposte metodologiche in letteratura e dal **confronto tra Ordini Professionali, Università ed enti di ricerca**, al fine di giungere a una **definizione univoca** e certa per la produzione di un **Attestato di Classe Sismica (ACS)** capace di dare **chiare e certe informazioni sulla sicurezza strutturale dell'edificio, ossia della capacità di risposta di esso ad un dato evento sismico supposto, dato ad grado di sismicità dell'area**.

### **1.6 Il terremoto eventi e costi**

Il terremoto del 24 agosto 2016, e poi dell'ottobre, nelle aree interne delle regioni Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo, è stato l'**ottavo sisma di magnitudo superiore a 5,6 verificatosi in Italia dal 1980**. Dal 1980 l'Italia si è dotata di una carta della sismicità che consente di conoscere quali sono le **aree soggette a rischio maggiore** e, per ogni area, il grado di rischio; grazie a questo lavoro, è noto che in **Italia circa 24 milioni di persone vivono in zone a elevato rischio sismico**.

**Negli ultimi 50 anni, i terremoti gravi sono stati 8, verificatisi tra il 1968 e il 2016. La maggior parte di essi ha comportato esiti distruttivi causando numerose vittime e danni ingenti al patrimonio immobiliare privato e pubblico, alle infrastrutture e alle opere d'arte, creando notevoli disagi alle popolazioni coinvolte e all'economia del Paese.**

Negli ultimi quarantotto anni, per recuperare le risorse da destinare alla ricostruzione delle zone colpite dal terremoto, si contano più di 5 incrementi delle accise sui carburanti, dal 1970 (primo anno in cui sono disponibili i dati sui consumi dei carburanti) al 2015, 145 miliardi di euro nominali. Nel novembre del 2014 il Consiglio nazionale degli ingegneri ha stimato in 70,4 miliardi di euro nominali (121,6 miliardi, se attualizzati) il costo complessivo necessario per ricostruire tutte e 7 le aree fortemente danneggiate dal terremoto (Valle del Belice, Friuli, Irpinia, Marche/Umbria, Molise/Puglia, Abruzzo ed Emilia Romagna). Negli ultimi 50 anni è stato versato più del doppio rispetto alle spese sostenute.

Da fonti giornalistiche e da dichiarazioni di esponenti del Governo si è appresa la volontà di investire sul progetto "Casa Italia" portato a termine pro-futuro alla messa in sicurezza del Paese dai rischi provocati da eventi sismici.

A oggi, nei fatti, manca un serio intervento legislativo, volto a stabilire piani, tempi, modo e un'ideale mappatura dei fabbricati, compresi quelli pubblici, per la messa in sicurezza degli edifici nelle zone a rischio del Paese. Sono insufficienti gli interventi legislativi volti a individuare definitivamente una mappatura totale degli edifici pubblici e privati a rischio.

Sarebbe stato un primo passo attuare e completare quanto previsto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 2003, n. 3274 relativa ai "*criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zone sismiche*" e adeguare la quantificazione delle risorse necessarie all'adeguamento anti-rischio.

Secondo le stime dell'ingegnere sismico Alessandro Martelli, **presidente dell'Istituto "Isolamento e altre Strategie di Progettazione Sismica" (Glis), l'80% dei fabbricati pubblici e privati, incluse scuole, ospedali, caserme**, ossia luoghi considerati strategici in caso di emergenza, collocati nelle zone ad altro rischio, **crollerebbero, a causa della loro obsolescenza**. Problema che non è stato affrontato con idonei interventi normativi ispirati all'adeguamento sismico.

Mancano a oggi, interventi fattivi che introducano l'obbligo, sia con facilitazioni che con sanzioni, di adeguamento degli edifici, soprattutto in quelle zone considerate ad alto rischio sismico, tenuto conto del fatto che non è l'evento sismico in sé a provocare danni, mietere morti e feriti, ma essenzialmente l'inadeguatezza strutturale del nostro patrimonio immobiliare italiano.

In altri Paesi a elevato rischio sismico, come il Giappone, da decenni eventi sismici anche di magnitudo molto più elevate di quelle che in Italia continuano a provocare distruzione, morte e fenomeni corruttivi in seguito alla ricostruzione, non provocano alcun danno, né a cose, né a persone.

Tutta la letteratura nazionale del post eventi sismici, dal terremoto dell'Irpinia del 1980 al terremoto dell'Aquila del 2009, non tralasciando gli eventi sismici dell'Emilia, registra dalla fase emergenziale dei primi soccorsi alla fase sempre troppo lunga e incompiuta della ricostruzione, **forti speculazioni, gestioni strutturalmente illecite con corruzione massiccia e diffusa, inchieste delle procure di tutta Italia**.

## Paragrafo 2

### 2.1 La nostra proposta: attestato di Classe energetica e attestato di classe sismica degli edifici in fascicolo del fabbricato

Tutto ciò considerato è necessario a nostro avviso che si giunga finalmente e tempestivamente all'obbligo per tutto il patrimonio edilizio esistente dell'adozione del "**fascicolo del fabbricato**", **che non sia mero strumento formale e burocratico ma strumento tecnico informatico di conoscenza mappata su tutto il territorio Nazionale in rete con l'implementazione del sistema SIT**.

Un documento informatico ad accesso in banca dati Nazionale tra gli enti territoriali preposti al controllo quali genio civile, protezione civile vigili del fuoco, comuni; un libretto d'uso e di manutenzione dell'edificio che riporti tutte le informazioni necessarie dal un punto di vista dell'organismo edilizio, dalla tipologia costruttiva, alla tecnica strutturale al sistema impiantistico; che riporti tutti gli interventi manutentivi, ordinari e straordinari fatti, e gli elaborati progettuali e autorizzativi, compreso il certificato di agibilità del fabbricato, e soprattutto che riporti con chiarezza e immediatezza di lettura la **classe sismica ed energetica dello stesso, che ne diano una chiara e**

**certa informazione sulla sicurezza strutturale e sui consumi dell'edificio così da determinarne il valore anche commerciale e tutti gli interventi necessari e urgenti, tra cui quelli obbligatori, per un corretto adeguamento.**

## Paragrafo 3

### 3.1 Spesa

E' necessario che le misure finanziarie per questi adeguamenti siano a carico della finanza pubblica, con investimenti anche comunitari, laddove il proprietario dimostri l'inadeguatezza della sua posizione economica a sostenerne l'onere.

### 3.2 Riassumendo

Per giungere a un Fascicolo del fabbricato con attestato di classe sismica degli edifici sarà necessario preliminarmente:

- aggiornare la mappa della sismicità su tutto il territorio Nazionale;
- realizzare linee guida per la definizione dei livelli di sismicità degli edifici, in grado di tracciare le modalità per realizzare un attestato di classe sismica (ossia la capacità o meno di un edificio di non danneggiarsi durante un terremoto), tradotto in un indice numerico o alfanumerico che diverrà l'indice identificativo dell'edificio per la sua classe di sismicità, paragonabile alla certificazione energetica, che ne attesti l'adeguatezza o meno alla classe di sismicità del territorio dove insistono. Nell'attestato dovranno essere riportate, come per l'attestato di certificazione energetica, e per il libretto di manutenzione dell'impiantistica, tutte le indicazioni delle opere necessarie e possibili da realizzare per migliorare la classe sismica e/o per ottenere la certificazione antisismica secondo i livelli di sicurezza previsti dalle NTC 2008 per lo SLV (stato limite di salvaguardia della vita per la classe d'uso prevista);
- costituire un fondo nazionale per la realizzazione del fascicolo obbligatorio dell'edificio (foe) e un apposito fondo per l'adeguamento antisismico di tutto il patrimonio immobiliare esistente;
- la produzione del fascicolo del fabbricato, debitamente aggiornato, dovrà essere, entro un opportuno lasso di tempo, documento obbligatorio per il rilascio di autorizzazioni o certificazioni di competenza comunale relative all'intero fabbricato o a singole parti dello stesso;
- al momento della stipula o di rinnovo di contratti di locazione, nonché in caso di alienazione del fabbricato o di singole unità immobiliari dovrà essere resa, da parte del proprietario e dell'amministratore del condominio, apposita dichiarazione circa l'avvenuto adempimento degli obblighi previsti;
- predisporre gli opportuni strumenti legislativi volti a inibire la cessione di immobili sprovvisti del fascicolo del fabbricato o strutturalmente non adeguati alla classe di sismicità del territorio, dove insistono;
- **informatizzare tramite i SIT (sistema informatico territoriale) a livello nazionale la mappa del patrimonio edilizio esistente, con immediata conoscenza dello stato di manutenzione e adeguamento antisismico ed energetico degli edifici, interconnessa alle mappe territoriali del rischio sismico e del rischio geologico;**

- perseguire, anche con appositi aggiornamenti legislativi, l'obbligatorietà di adeguamento antisismico degli edifici, prima di tutto in quelle zone considerate ad alto rischio sismico;
- provvedere a una ricognizione periodica dei piani comunali e intercomunali di sicurezza e provvedere a stabilire penalità e sanzioni stringenti per gli enti territoriali inadempienti.

### 3.3 Finalità e obiettivi del Fascicolo del fabbricato

Naturalmente la finalità del fascicolo del fabbricato è quella di avere una conoscenza mappata su tutto il territorio nazionale dello stato del nostro patrimonio immobiliare in un lasso di tempo congruo per: intervenire in maniera opportuno ed efficiente in caso di emergenza (la banca dati informatica dovrà essere patrimonio comune di facile accesso informatico di tutti gli enti preposti alla sicurezza tramite il SIT)

mappare in una scala di priorità gli interventi di adeguamento strutturale più urgenti partendo dal patrimonio pubblico, scuole, ospedali etc...

### 3.4 Proposta legislativa

Le proposte sopra elencate, sono sintetizzate nella "Mozione Sisma" Atto n. 1-00630 del 28 settembre 2016

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=991177>

## Sezione 4: contrasto all'abusivismo edilizio

### Paragrafo 1

#### 1.1 Stato di fatto

La prima legge di condono edilizio proposta da uno degli ultimi governi di centrosinistra è del 1985, pochi mesi prima dell'approvazione della famosa legge Galasso sulla tutela del paesaggio italiano. Si disse che sarebbe stato il primo e l'ultimo. Invece nel 1994, il primo governo Berlusconi approvò il secondo condono edilizio, e nel 2003 ne fu approvato un altro.

Le tre leggi di condono edilizio furono approvate dal Parlamento italiano. Siamo un paese in cui lo Stato non ha la forza e l'autorità per far rispettare le leggi, a partire dai piani urbanistici, e cioè le regole che disegnano il futuro delle città.

Dal primissimo abusivismo di «necessità», quello di un paese povero che faticava a diventare moderno, siamo passati attraverso tre condoni di Stato a "premiare" chi ha infranto qualunque regola, distrutto il paesaggio, devastato il territorio e un settore economico, fino ad arrivare all'abuso di stato, nel 2009 il governo Berlusconi annuncia infatti il "Piano Casa" con cui si possono aumentare i volumi degli edifici a prescindere da qualsiasi regola urbanistica.

Secondo i più recenti dati Istat, la dimensione del fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia raggiunge, anche proprio grazie alle manovre legislative del condono edilizio, dimensioni che non hanno riscontro nelle altre economie avanzate: fino a 60 edifici su 100 in alcune regioni del Sud. La crisi delle costruzioni non ha in alcun modo fermato lo sviluppo dell'edilizia illegale, anzi, ne ha accresciuto il peso. Considerando la media nazionale, l'Istat segnala che "nel 2014, in un contesto fortemente recessivo per il comparto dell'edilizia residenziale, il numero delle nuove costruzioni abusive è salito, rispetto all'anno precedente, da 15,2 a 17,6 ogni 100 autorizzate". Dunque quasi un fabbricato su cinque viene costruito senza rispettare le norme urbanistiche.

## **1.2 Il boom al Sud**

L'aggiramento delle regole urbanistiche, sostanzialmente un'altra faccia del sommerso, raggiunge l'apice al Sud. Tanto che l'Istat si spinge fino a denunciare "una deriva pericolosa verso situazioni di sostanziale irrilevanza della pianificazione urbanistica". "In Molise, Campania, Calabria e Sicilia nel triennio 2012-2014 il numero degli edifici costruiti illegalmente è stimato in proporzioni variabili fra il 45 e il 60% di quelli autorizzati", si legge nel rapporto. Comunque, anche nelle altre regioni il fenomeno dei cantieri illegali raggiunge livelli preoccupanti. Nello stesso periodo, i valori medi dell'indice di abusivismo sono raddoppiati rispetto al triennio precedente in Umbria e nelle Marche (dal 9 al 17,6% e dal 5,1 al 10,6%, rispettivamente), e incrementi significativi si registrano anche in Toscana (dal 7,9 all'11,5%), Lazio (dal 9,7 al 15,1%) e Liguria (dal 12,4 al 15,6%).

## **1.3 Cantieri in aree inedificabili.**

Si continua a costruire anche nelle aree soggette fin dal 1985 a vincolo di inedificabilità per la salvaguardia del paesaggio e soprattutto nelle fasce costiere. In queste aree, tra il 2001 e il 2011 sono stati realizzati quasi 18mila nuovi edifici (con un aumento del 4,3% degli edifici abusivi già esistenti e aumenti particolarmente consistenti in Calabria +7,1%, Sicilia e Marche entrambe intorno al 5%).

La tendenza a perpetuare un vero e proprio abuso del territorio, anche in aree particolarmente sensibili e perciò soggette a specifica tutela, è confermata anche dai dati del Censimento degli edifici 2011.

Il quadro prevalentemente negativo descritto dai diversi indicatori basati su misure oggettive trova puntuale riscontro nella percezione dei cittadini. L'insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita cresce di quasi 2 punti percentuali dal 2012 al 2014 (dal 18,3 al 20,1%). Considerata la formulazione del quesito, che richiama esplicitamente situazioni di grave disagio, il livello dell'indicatore e la sua tendenza sono segnali preoccupanti di un diffuso deterioramento dei paesaggi urbani, che 1 italiano su 5 percepisce come fonte di malessere. La massima concentrazione di persone che esprimono questo disagio si rileva tra i giovani (nella classe d'età 20-24 la quota è pari al 22,8%), mentre i meno insoddisfatti sono gli anziani (15,6% tra le persone di 75 anni e più). La preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (il secondo indicatore soggettivo considerato) è indicata fra i cinque principali "problemi ambientali", nel 2014, dal 17,1% della popolazione di 14 anni e più. In questo caso la quota più elevata di persone che segnalano la preoccupazione (circa il 20%) è nella fascia d'età da 60 a 74 anni, mentre la più bassa (circa 16%) nella fascia 25-44.

## **Paragrafo 2: nostre proposte**

### **2.1 Facilitare le demolizioni dei manufatti abusivi e reperire costruzioni per il social housing**

L'abusivismo oltre ad una piaga per il territorio significa anche minore sicurezza per i cittadini ed economia in nero: l'abusivismo edilizio si incrocia con il ciclo del cemento illegale e con la malavita organizzata, ed è favorito dalla crisi economica.

Le demolizioni, a differenza dei condoni edilizi, sono la più efficace forma di prevenzione e dissuasione del fenomeno. Le demolizioni rappresentano al contempo un enorme problema

economico ed ambientale connesso allo smaltimento di grandi quantità di metri cubi di materiali da costruzione che devono trovare adeguate forme di recupero (ove possibile) o di smaltimento.

## **2.2 L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio**

**"Art. 31 comma 4 dpr 380/2001, l'accertamento dell'inottemperanza, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari."**

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio è oggi disposto dalla legge, secondo l'articolo 31, commi 3 e 4, del Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. 380/2001), ed avviene di diritto, in quanto effetto ricondotto direttamente all'inottemperanza dell'ordine di demolizione.

Non si configura alla stregua di un provvedimento di autotutela, quanto piuttosto di una effettiva sanzione emergente in via diretta dalla legge a causa del mancato adempimento dell'ordine, impartito dal Comune stesso, di demolire opere abusive e ripristinare lo stato dei luoghi.

A parere del Consiglio di Stato (espresso mediante sentenza 4 marzo 2015, n. 1064, relativa all'ottenimento gratuito di un'opera abusiva per variazione essenziale dell'originaria concessione edilizia), l'acquisizione avviene infatti di diritto, in quanto effetto ricondotto direttamente dalla legge, secondo l'articolo 31, commi 3 e 4, del Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. 380/2001), all'inottemperanza dell'ordine di demolizione.

In tale direzione l'accertamento che il Comune svolge coi propri tecnici, una volta scaduti i 90 giorni per ottemperare, assume mero carattere dichiarativo dell'effetto traslativo della proprietà, già verificatosi con la scadenza del termine rimasto inadempito (e non costitutivo).

La scadenza del termine dei 90 giorni, secondo i supremi giudici amministrativi, è quindi il presupposto che fa scattare l'operatività automatica della sanzione amministrativa consistente nel trasferimento coattivo della proprietà. L'accertamento dell'inottemperanza costituisce il "titolo per l'immissione nel possesso e la trascrizione nei registri immobiliari", in base all'articolo 31, comma 4 del Testo Unico dell'Edilizia.

L'obbligatorietà di tale provvedimento sanzionatorio non esclude, d'altra parte, l'applicazione del principio amministrativo di proporzionalità: alla luce di tale principio il bene da acquisire non solo deve essere individuato con sufficiente precisione, ma nell'applicazione della sanzione l'amministrazione comunale può acquisire l'area "in misura graduata e strettamente necessaria all'obiettivo dell'interesse pubblico perseguito". Ciò alla luce di quanto impartito dall'articolo 31, comma 3 del Testo Unico dell'Edilizia: ovverosia, l'area acquisita non può essere superiore a 10 volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

## **2.3 La nostra proposta:**

- Art. 31 comma 5 dpr 380/2001 l'amministrazione può non demolire (e quindi far pagare i costi di demolizione all'abusivo o ricorrere a CdP) se valuta l'immobile di "prevalenti interessi pubblici".

- Art. 31 comma 6 dpr 380/2001, se l'immobile ricade in aree di inedificabilità assoluta, l'acquisizione del patrimonio è a favore dell'amministrazione che gestisce quel vincolo di inedificabilità (ad esempio: il demanio)

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio come nuova condizione sanzionatoria in sostituzione dell'ordine di abbattimento.

La nostra proposta va nella direzione dell'art. 31 comma 5 e 6 del TUE contemplando l'acquisizione quale possibilità sostitutiva dell'abbattimento.

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio potrebbe essere configurata ed incentivata quale ulteriore possibilità sanzionatoria in sostituzione dell'ordine di abbattimento in presenza di prevalenti interessi pubblici alla conservazione del manufatto (riconosciuti e dichiarati con deliberazione del Consiglio comunale) purché, però, ciò non contrasti con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali. al preciso fine di integrare l'elenco della disponibilità comunale di social housing.

Dopo l'acquisizione dell'opera abusiva al patrimonio del Comune la stessa sarà destinata, entro un certo lasso di tempo stabilito, a edilizia residenziale popolare in favore di soggetti svantaggiati quali disoccupati, studenti, anziani, famiglie monoreddito, immigrati e altri soggetti in condizione di debolezza che abbiano fatto domanda di alloggio di edilizia popolare e che ne siano ancora sprovvisti, con privilegio nella assegnazione a famiglie (anche composta da un solo genitore) con uno o più minori; la assegnazione sarà fatta dal Comune ove è ubicata l'opera e ai sensi della normativa e/o delle delibere per la assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale popolare. Il canone di locazione sarà completamente a carico delle risorse del Fondo della SGR Investimenti di Cassa Depositi e Prestiti o, in minima partecipazione, sarà determinato secondo le fasce già in uso nei Comuni per la assegnazione di edilizia popolare.

La durata della locazione sarà illimitata fino a quando l'assegnatario non avrà migliorato la propria condizione economica secondo le fasce di reddito previste dal Comune tanto da decadere dal beneficio della assegnazione; la assegnazione non sarà cedibile né trasmissibile per atto tra vivi né mortis causa pena la decadenza; restano salve e si applicheranno al contratto di locazione le norme contenute nel codice civile e nella ulteriore disciplina in materia.

I precedenti proprietari che siano in condizione di grave e comprovato disagio economico potranno fare richiesta, con diritto di prelazione, di usufruire alle stesse condizioni invariate ed invariabili degli altri soggetti sopra menzionati.

## **2.4 Materiali C&D**

Al fine di evitare la destinazione in discarica del materiale cosiddetto di Costruzione & Demolizione lo stesso potrà essere ceduto gratuitamente a terzi che ne faranno richiesta al fine di utilizzare tali rifiuti di materia prima/seconda per la costruzione di nuovi manufatti col rispetto della normativa urbanistica; la ditta/società che ne farà richiesta dovrà essere in regola con tutte la normativa in materia di costruzioni, di sicurezza del lavoro e di appalti pubblici e i titolari non dovranno aver riportato precedenti penali e/o carichi pendenti in riferimento alla suddetta normativa e dovranno dimostrare di possedere gli strumenti o i mezzi necessari ad un corretto recupero dei materiali C&D.

## **2.5 Creazione di un fondo presso Cassa Depositi e Prestiti**

Prevedere presso la Cassa Depositi e Prestiti la creazione di un apposito Fondo SGR Investimenti finalizzato esclusivamente alla concessione di prestiti ai Comuni per la copertura finanziaria per gli abbattimenti e il social housing relativamente alle spese di acquisizione e di manutenzione straordinaria nonché di tutte le altre spese relative.

### **Paragrafo 3**

#### **3.1 Costi e benefici**

Inquadrare l'acquisizione al patrimonio pubblico quale efficace forma di prevenzione e dissuasione del fenomeno abusivo al pari della demolizione, incrociando le esigenze comunali di social housing potrebbe portare ad un sicuro risparmio dei tempi di attuazione delle azioni punitive, sanzionatorie e dissuasive e dei costi, sia quelli di demolizione e di smaltimento che quelli necessari per la realizzazione di nuove costruzioni in social housing scongiurando nel contempo nuovo consumo di suolo.

#### **3.2 Provvedimenti legislativi**

La precedente proposta è inserita in una bozza di d.d.l. ed è stata presentata come proposta emendativa, poi ODG, approvato, al ddl 580.

## **Sezione 5: cura del verde pubblico**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

La mancanza di slancio, le difficoltà e le criticità circa l'attuazione della L. 10/2013, continuano ad essere osservate anche nel terzo anno di vita della norma. Per la maggioranza degli Enti locali, permane una limitata considerazione degli impegni derivanti dalla norma in parola e la mancanza nel testo di legge di scadenze perentorie, puntuali responsabilità, sanzioni/penalità e poteri sostitutivi, indubbiamente sfavorisce la sua concreta applicazione. Anche a livello centrale (Stato/Ministeri) appare evidente una incapacità di intercettare in maniera lucida tutte le occasioni di nuova legislazione per porre in essere armonizzazioni e sinergie e realizzare un quadro coerente e convergente capace di supportare al meglio le scelte contenute nella L.10/2013.

Appare pertanto sempre più necessario e urgente intervenire normativamente per realizzare puntuali armonizzazioni e sinergie tra le diverse disposizioni normative e rivedere, in alcuni punti, la stessa Legge 10/2013. Durante il 2015 è stato avviato un percorso di confronto e riflessione sulle attività da mettere in campo per l'attuazione dell'art. 3, comma 2 punto c) della Legge 10/2013, che prevede di proporre un Piano Nazionale del Verde. L'integrazione degli aspetti tecnici più strettamente ambientali (servizi ecosistemici, cambiamenti climatici, biodiversità etc.) con quelli di pianificazione e programmazione che tale Piano nazionale del verde dovrà prevedere.

## **Paragrafo 2: la nostra proposta**

Tenuto conto delle normative intervenute nel periodo maggio 2015/aprile 2016 e dell'osservazione dell'andamento attuativo della L.10/2013, di seguito vengono riportati alcune proposte di intervento di carattere normativo che possono meglio sostenere il settore.

### **2.1 Legge di modifica, integrazione e attuazione della L.10/2013**

Proprio sulla struttura della L.10/2013, si potrebbe ipotizzare una "Legge di modifica, integrazione e attuazione", come strumento a se stante oppure (maggiormente raccomandabile) come uno o più emendamenti in un altro prossimo strumento normativo idoneo e/o tematicamente affine. Inoltre andrebbe affrontato l'aspetto di costituzione di un fondo apposito che pur non gravando sui bilanci ordinari della finanza pubblica, possa essere alimentato da varie fonti e poi utilizzato in maniera esclusiva per sostenere le iniziative che corrispondono agli obiettivi della norma.

### **2.2 Proposta di un DDL recante disposizioni in tema di istituzione dell'unità di misura legale arboricola**

Evidenze scientifiche precise indicano che molte piante sono ghiotte di formaldeide, benzene, xilene, toluene e ammoniaca, nonché di altri composti organici. Muovendo da questa premessa, appare essenziale dotarsi di indicatori sintetici e significativi che consentano ad ogni interessato di monitorare, in forma il più possibile accessibile, l'efficacia e l'efficienza delle politiche di gestione intraprese per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità posti a livello europeo. Nello specifico si propone l'inserimento nella L. 10/2013 dell'Articolo 6-bis "Istituzione dell'unità di misura arboricola".

### **2.3 Verde architettonico e verde periurbano**

Al fine di un'auspicabile armonizzazione e sforzo di convergenza dei vari strumenti del quadro normativo nazionale che incidono direttamente o indirettamente sulla migliore applicazione della L.10/2013, ed in particolare sul tema dei tetti e delle pareti verdi, sarebbe opportuno intervenire su alcune recenti Leggi e Decreti ministeriali.

### **2.4 Attuazione dell'art.6 della Legge 10/2013 – verde architettonico**

In tale ambito, con specifico riferimento alla lotta all'inquinamento atmosferico e ai cambiamenti climatici, si manifesta il bisogno di uno strumento applicativo specifico che supporti al meglio la scelte stigmatizzate nella Legge 10/2013. In tal senso avanziamo due proposte normative:

- trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili. Tale trasformazione dell'involucro edilizio consente la riduzione dell'isola di calore estiva e l'assorbimento dell'inquinamento prodotto dalle canne fumarie. Nella Relazione annuale del Comitato per il verde Pubblico viene riportato un testo esemplificativo del DDL;
- creazione di recinzioni e fronti strada verdi. Tale trasformazione ha la finalità primaria di assorbire l'inquinamento generato dal traffico veicolare. Nella Relazione annuale viene riportato un testo esemplificativo del DDL.

## Paragrafo 3

### 3.1 Costi e benefici

Le aree verdi delle nostre città – tra cui giardini e ville storiche, parchi urbani e aree protette, fiumi, aree agricole e orti botanici – contribuiscono in maniera determinante alla qualità della vita e dell'ambiente dei contesti urbani, attraverso un'ampia gamma di benefici ambientali e sociali. Se pianificate e gestite con criteri di sostenibilità e professionalità, esse rappresentano un'occasione strategica per orientare alla qualità e alla resilienza le politiche di governo locale. Le analisi condotte in ISPRA per il Rapporto "Qualità dell'ambiente urbano", che l'istituto conduce da oltre un decennio sui maggiori Comuni italiani, hanno sempre guardato con particolare attenzione alla natura urbana e agli strumenti a disposizione degli amministratori locali per la tutela del proprio patrimonio verde, monitorando indicatori quali densità e disponibilità di verde pubblico, la sua composizione tipologica, le aree protette e quelle agricole, la presenza di Piani, Censimenti o Regolamenti del verde. La fotografia che ne emerge è di un Paese in cui buone dotazioni di verde pubblico e di biodiversità urbana non risultano sempre supportate da politiche di governo lungimiranti e mirate: gli ultimi dati ambientali sulle città di ISTAT (2016) rilevano che solo 12 dei 116 Comuni capoluogo di provincia risultavano aver approvato un proprio Piano del verde, strumento (volontario) integrativo della pianificazione urbanistica generale che, partendo dall'analisi dettagliata del patrimonio naturale pubblico, ne definisce un programma organico di sviluppo nel medio e lungo periodo.

Gli alberi in città sono un'assicurazione per la salute e un modo economico di combattere l'inquinamento. Tra gli effetti benefici principali ci sono la rimozione dall'aria del particolato prodotto dal riscaldamento domestico e dal traffico urbano e la riduzione del calore eccessivo dovuto alle superfici urbane, così diverse da quelle naturali, e al fatto che nelle città l'acqua, imprigionata in condutture ed edifici, non può mitigare il clima come succede negli spazi extraurbani.

Secondo i dati forniti dall'ISPRA, un albero può ridurre il particolato nell'aria che lo circonda in una percentuale che va dal 7% al 24%. Se contiamo anche l'effetto mitigante che il verde ha sulla diffusione del calore nelle città d'estate, fattore di rischio per gli anziani, stimiamo che se ogni cittadino contribuisse con 4 euro alla piantumazione di alberi in città, si potrebbero salvare 36.000 vite all'anno. Numero notevole, ma ancora troppo piccolo, considerando la stima di 3,2 milioni di decessi all'anno nel mondo, imputabili al particolato fine, ossia quello composto da particelle con diametro inferiore a 2,5 micron. Gli effetti del verde nella cattura del particolato sono dimostrati: diversi studi nell'ultimo decennio mostrano che le particelle che vengono a contatto con le foglie, aderiscono alla loro superficie e non ritornano nell'aria e inoltre, quando c'è sufficiente umidità e le foglie tengono gli stomi aperti, gli inquinanti possono essere assorbiti dentro la pianta stessa. Però conta moltissimo il modo in cui il verde urbano è distribuito perché i benefici degli alberi sono locali e circoscritti valendo soprattutto entro un raggio di una decina di metri.

Non basta piantare alberi nelle città – seppure non siano mai abbastanza – ma è importante dislocarli in quei punti dove il beneficio per i cittadini è massimo: ad esempio laddove ci sia molto passaggio pedonale, dove ci siano scuole o centri di aggregazione. La rimozione di particolato dal traffico urbano, quando la si intraprende puntando sugli alberi, per avere piena efficacia deve seguire precauzioni legate al design urbano: ad esempio bisogna evitare che le chiome di alberi ai due lati di strade strette e trafficate si tocchino, altrimenti un "effetto tunnel" potrebbe concentrare le emissioni inquinanti trattenendole al livello della strada. Sebbene sia ormai assodato che gli alberi – molto più di aiuole, siepi e cespugli, per via della maggiore superficie – catturino e trattengano il particolato, è difficile

avere stime percentuali precise su quanto il verde possa ridurre la concentrazione di particolato nell'aria, perché ci sono troppe variabili in gioco: situazioni che variano di giorno in giorno e di area in area all'interno delle singole città.

Pertanto la vegetazione urbana va considerata nel suo insieme di benefici ambientali a 360 gradi: riduzione dell'inquinamento aereo, ma anche delle acque e del suolo, sequestro di CO2 dall'aria, riduzione dell'effetto "isola di calore" estivo. Senza contare i benefici psicologici del verde per i cittadini, provati da diversi studi. Puntare lo sguardo su un singolo effetto, quindi, può essere improprio e non dare una vera misura del valore del verde in città.

Figura 7.4: Strumenti di pianificazione e governo del verde approvati o attuati dai capoluoghi di provincia. Anno 2015, incidenza percentuale dei comuni adempienti sul totale delle amministrazioni per ripartizione

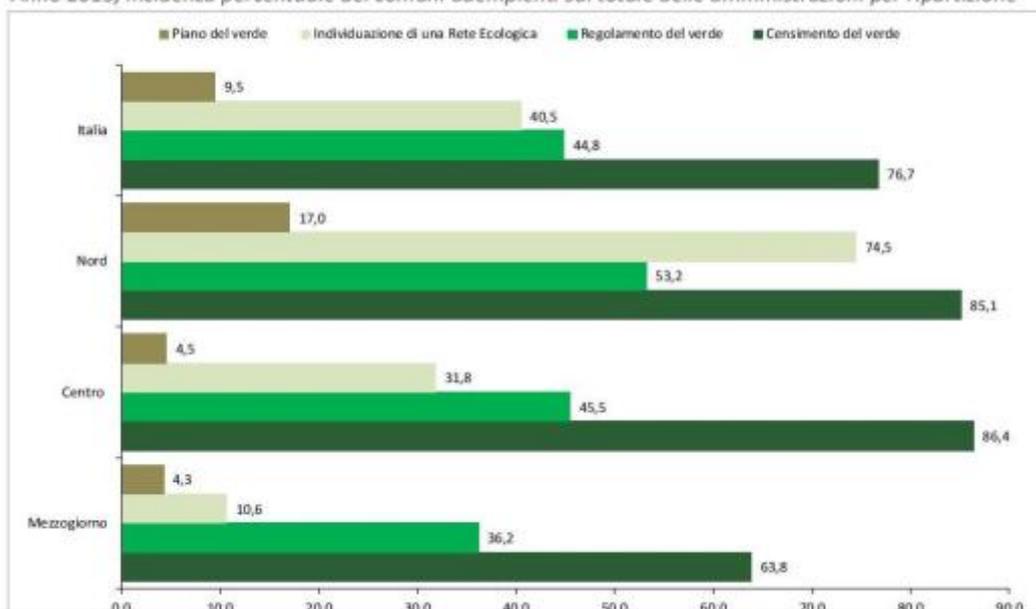
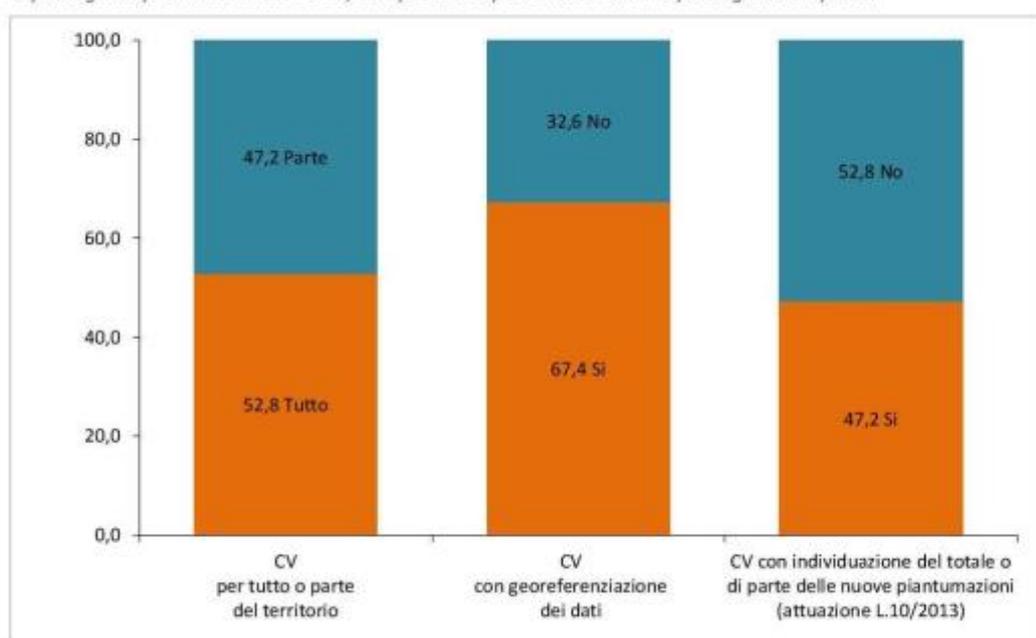


Figura 7.5: Censimento del verde per alcune sue caratteristiche effettuato dalle amministrazioni dei capoluoghi di provincia. Anno 2015, composizione percentuale tra i capoluoghi adempienti



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

Tabella 7.1: Capoluoghi di provincia per densità delle aree di verde urbano, aree naturali protette e superficie agricola utilizzata (Sau) e per ripartizione geografica. Anno 2014, classificazione rispetto ai valori medi (a)(b)

CAPOLUOGHI DI PROVINCIA per DENSITA' delle TIPOLOGIE di AREE VERDI	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Composizione %
Sopra la media per densità di tutte le tipologie di aree verdi	Pavia Lodi Cremona			Matera		3,4
Sopra la media per densità del verde urbano (2,7%) e delle aree protette (16,1%)	Como Monza Brescia Mantova	Trieste	Prato Terzi Roma	Napoli Reggio di Calabria	Palermo Cagliari	10,3
Sopra media per densità del verde urbano (2,7%) e SAU (44,3%)	Vercelli	Vicenza Padova Reggio nell'Emilia Modena	Firenze	Potenza		6,0
Sopra la media per densità delle aree protette (16,1%) e SAU (44,3)		Ravenna	Grosseto Ancona	Andria Bari	Iglesias	5,2
Sopra la media per la densità del verde urbano (2,7%)	Torino Verbania Sondrio Milano Bergamo	Bolzano/Bozen Trento Verona Treviso Pordenone Udine Gorizia Bologna	Frosinone Pescara Caserta Salerno Catanzaro			15,5
Sopra la media per la densità delle aree protette (16,1%)	Biella Asti Genova La Spezia Varese Lecco	Belluno Venezia	Massa Pistoia Livorno Pisa Perugia Pesaro Rieti	L'Aquila Isernia	Messina Villacidro	16,4
Sopra la media per la densità della SAU (44,3%)	Novara Cuneo Alessandria	Rovigo Piacenza Parma Ferrara Forlì	Siena Macerata Fermo Viterbo	Teramo Benevento Foggia Trani Bari Brindisi Crotone	Trapani Caltanissetta Enna Ragusa Siracusa Sassari Nuoro Oristano Salnuri	24,1
Sotto la media per densità di tutte le tipologie di aree verdi	Aosta Imperia Savona	Rimini	Lucca Arezzo Ascoli Piceno Latina	Chieti Campobasso Avellino Taranto Lecce Cosenza Vibo Valentia	Agrigento Catania Olbia Tempio Pausania Lanusei Tortoli Carbonia	19,0

Fonte: Istat, elaborazione su Dati ambientali nelle città e 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010, dati Sau riferiti al comune di localizzazione dei terreni.

(a) Le composizioni % sono arrotondate automaticamente alla prima cifra decimale. Il totale dei valori % così calcolati può risultare non uguale a 100.

(b) In grassetto i grandi comuni (principali realtà urbane)

## **Sezione 6: recupero acque meteoriche**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

L'acqua è una risorsa sempre più preziosa che deve essere gestita in maniera razionale ed efficiente. La finanziaria 2008 - legge 244/2007, articolo 1, comma 288 - ha disposto che dal 2009 il rilascio del permesso di costruire sia subordinato, oltre che dalla certificazione energetica dell'edificio, anche dalle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque meteoriche. Già alcune regioni hanno legiferato in modo ancor più preciso, per esempio: Lombardia, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Umbria, mentre le altre sono in fase di emanazione.

### **Paragrafo 2: La nostra proposta**

I progetti di nuova edificazione e gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente dovranno prevedere contatori di consumo e dispositivi per la riduzione del consumo di acqua, quali: frangigetto, erogatori riduttori di portata, cassetta di scarico a doppia cacciata. Negli edifici condominiali con più di tre unità abitative e nelle singole unità abitative con superficie calpestabile superiore a 100 metri quadrati bisognerà realizzare la circolazione forzata dell'acqua calda potabile, anche con regolazione ad orario. Infine occorrono sistemi di captazione, filtro e accumulo delle piogge provenienti dai tetti nonché di vasche di invaso, possibilmente interrato e protette (per evitare incidenti). La nostra proposta prevede che tutti questi interventi ed altri considerati utili al fine del recupero delle acque meteoriche potranno godere delle detrazioni fiscali del 65% previste dall'attuale disciplina dell'ecobonus.

### **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Nelle abitazioni civili circa il 50% del fabbisogno giornaliero d'acqua (che corrisponde a una richiesta pro-capite giornaliera variabile tra 150 e 200 litri) può essere fornito dal recupero delle acque piovane per gli impieghi quali l'innaffiamento delle aree verdi, il lavaggio di veicoli, le cassette dei WC e il lavaggio del bucato. Moltiplicando il volume di acqua piovana recuperata per il costo dell'acqua potabile, si calcola facilmente il risparmio economico ottenuto dal fatto di non aver consumato acqua potabile proveniente dall'acquedotto. Inoltre, soprattutto in presenza di precipitazioni sempre più violente dovute ai cambiamenti climatici, i sistemi di recupero delle acque piovane rappresentano un ottimo sistema per ridurre il flusso incontrollato di acque piovane specialmente all'interno delle grandi città, dove l'alto tasso di consumo di suolo non permette un sufficiente assorbimento delle acque da parte del terreno. Ciò permetterà di ridurre i costi legati agli interventi di ripristino di fognature e strade danneggiate dai sempre più frequenti allagamenti.

## **Sezione 7: impegno per le aree interne e tutela dei piccoli borghi**

## Paragrafo 1: Stato Attuale

### 1.1 Dati piccoli borghi

Il censimento del 2011 ha restituito una fotografia dettagliata dell'organizzazione del territorio italiano che evidenzia appunto l'importanza che rivestono i piccoli comuni.

In Italia i comuni con meno di 5.000 abitanti sono circa il 70% del totale, sono oltre 10 milioni i cittadini che vi abitano e oltre il 50% il territorio gestito sul totale nazionale. Intervenire sui piccoli borghi significa perciò mettere in atto una vera e propria riforma in grado di incidere anche sulla vita delle grandi città. In gioco c'è una nuova idea di Paese e di sviluppo.

Questi comuni occupano il 54,4 per cento del territorio italiano e in essi risiede il 16,6 per cento della popolazione totale: si tratta di oltre 10.200.000 persone.

Esiste un altro documento di analisi molto interessante redatto dall'ANCI nel 2013 dove sono stati elaborati i dati di numerosi aspetti che riguardano la vita nei comuni con meno di 5mila abitanti. Sono dati che aiutano a capire quali sono le condizioni di vita in queste comunità e a individuare quali sono gli ambiti di intervento più urgente nel momento in cui ci si appresta ad affrontare il tema del rilancio dei piccoli comuni. E' particolarmente indicativo il dato che racconta il livello di connettività: nel 26% dei piccoli comuni manca la banda larga. E' chiaro che in queste condizioni è difficile programmare degli interventi per favorire l'insediamento abitativo legato alla nascita di nuove realtà economico-produttive. La mancanza di connessione con il resto del sistema paese rappresenta la condizione più svantaggiosa per chi vive in queste realtà ed è il principale ostacolo per chi volesse fare la scelta di insediarsi in queste comunità. Sul web viaggiano non solo le informazioni, ma anche i rapporti commerciali e numerosi servizi messi a disposizione dalle amministrazioni stesse. I piccoli centri che sono già stati privati dei servizi offerti fisicamente ad esempio dagli uffici postali e dagli sportelli bancari si ritrovano a non poter usufruire nemmeno delle nuove opportunità che internet mette a disposizione.

Sono interessanti anche le dinamiche demografiche che caratterizzano le comunità che vivono nei piccoli borghi oggetto della proposta di legge. Innanzitutto per quanto riguarda la densità abitativa che risulta essere di 62,6 abitanti per chilometro quadrato ossia meno di un terzo rispetto a quanto accade nei comuni più grandi. La natalità invece non si discosta di molto dal dato nazionale attestandosi su 8,29 nati per 1.000 cittadini.

Un dato curioso è quello relativo alla presenza di multicientenari nella composizione delle comunità: nei comuni sotto i 5mila abitanti sono 31 ogni 100 mila abitanti contro una media nazionale di 25 ogni 100 mila abitanti. Addirittura nei comuni con meno di mille abitanti il dato arriva a 45 ogni 100mila residenti.

Quello che non possono raccontare i dati ci viene narrato dalle nostre esperienze personali, dal rapporto che ognuno di noi ha con i territori dai quali proveniamo. La sensazione di abbandono che si coglie visitando i piccoli borghi è molto forte. Sono perlopiù paesi in vendita con persiane chiuse su splendide piazze e panorami unici. Intorno ai centri abitati si incontrano spesso terreni in abbandono che via via vengono riconquistati da arbusti e alberi.

### 1.2 Dati aree interne

Si tratta del 30,6% del territorio nazionale lontano più di 40 minuti (talora più di 80) da centri che offrono un sistema completo di servizi di base (scuola, salute e mobilità). Ci vive il 7,6% della popolazione italiana (4 milioni e mezzo di cittadini). È ricca di diversità naturale, produzioni agro-

alimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale. Pur attraendo nuovi residenti, nel complesso vede una caduta demografica (1,4% fra 2001 e 2011), un progressivo invecchiamento della popolazione e una forte riduzione del presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del paese.

La metodologia utilizzata per l'individuazione delle aree interne del Paese e il disegno della mappa si sostanzia in due fasi principali:

- individuazione dei Poli di attrazione definiti "Centri d'offerta dei servizi", secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali. Sono Poli quei comuni – o quelle aggregazioni di Comuni – capaci di offrire:
  - per l'istruzione superiore, l'offerta completa di scuole secondarie superiori;
  - per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (Dea) di I livello;
  - per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver, corrispondenti ad impianti medio-piccoli.
- classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

L'ipotesi portante è, dunque, quella che identifica, in prima istanza, la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. Da notare che Area Interna, in questa concezione, non è necessariamente sinonimo di "area debole". Nel Paese esiste infatti un panorama molto differenziato di Aree Interne.

### 1.3 Contesto normativo

**"Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici"** A.C. 65-2284

(attualmente in discussione in Commissione al Senato - S. 2541).

Il testo qualora approvato rappresenterebbe una buona base sulla quale continuare a lavorare per raggiungere gli obiettivi che erano stati individuati nella stesura del testo originale a prima firma Terzoni prima che venisse unificato con la proposta a prima firma Realacci.

Quindi non si tratta semplicemente di una serie di interventi che si limitano a favorire l'insediamento abitativo nelle piccole comunità, ma è un documento organico che vuole offrire gli strumenti necessari ad avviare un nuovo percorso per le politiche di sviluppo del nostro paese. Getta le basi per una nuova idea di Paese e lascia intravedere la possibilità dell'esistenza di una diversa concezione di benessere, diversa da quella che le politiche dei Governi nazionale e regionali hanno perseguito negli ultimi decenni.

L'effetto dell'emanazione e dell'applicazione delle norme previste nel testo è duplice: da una parte c'è l'effetto diretto sulle comunità che vivono nei piccoli borghi, dall'altra ci sono le nuove opportunità che vengono messe a disposizione delle persone e delle imprese che possono trovare nuovi spazi dove poter vivere e operare.

In generale è tutto il sistema paese a trarre beneficio da una corretta applicazione delle indicazioni e dal recepimento delle opportunità che vengono introdotte con i 15 articoli che compongono la proposta di legge.

L'obiettivo più importante è quello che Franco Arminio ha saputo esprimere in modo esemplare in una lettera inviataci a commento della nostra proposta: "Difficile portare i turisti nei paesi dell'Italia interna. Ci vogliono nuovi residenti. Non ne servono neppure tanti, ma devono essere residenti "forti". Che significa? Significa persone che vengono nei paesi a fare la loro vita, non a finirla."

Il dato secondo il quale i piccoli comuni rappresentano oltre il 50% della superficie totale del Paese ci dà anche la misura dell'importanza che questi rivestono nella gestione del territorio. La maggiore concentrazione dei piccoli comuni oltretutto la troviamo nelle aree interne e montane dove il problema del dissesto idrogeologico è particolarmente sentito e dove è necessario intervenire per evitare che i problemi si amplifichino coinvolgendo il fondovalle e le aree di costa.

E' interessante anche considerare che oltre il 66% dei piccoli comuni ricade all'interno di un'area protetta. Quindi intervenire su queste comunità significa anche intervenire indirettamente nella valorizzazione di questi siti.

Chiaramente la proposta di legge va ad incidere anche sulle aree interne laddove le due realtà vanno a sovrapporsi (la maggior parte dei comuni che appartengono alle aree interne hanno meno di 5.000 abitanti)

Da alcuni anni si parla di "**strategia per le aree interne**". Dobbiamo fare attenzione a come questa strategia è stata ideata e agli obiettivi che si prefigge. Infatti sebbene l'attenzione verso le aree interne appare condivisibile e apprezzabile dovremo cercare di indirizzare questa strategia e le risorse ad essa destinate verso nuovi obiettivi. Tanto per intenderci in sintesi la strategia persegue 5 obiettivi intermedi:

- aumento del benessere della popolazione locale;
- aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
- aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
- riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione;
- rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Anche se per "capitale territoriale" inutilizzato, la strategia delle aree interne, intende i sistemi semi-naturali (sistemi agro-forestali) non più utilizzati, capitale edilizio in disuso, conoscenze tradizionali non più attivate, è chiaro che alcuni dei punti presentano delle problematiche a livello di interpretazione e quindi di possibile sviluppo nelle azioni concrete da intraprendere. Quindi nella definizione di questi obiettivi intermedi dovremo essere in grado di disegnare la nostra visione di rinascita (più che di sviluppo) delle aree interne dove il fine principale deve essere quello dell'aumento della residenzialità attiva.

Le aree interne sono anche i territori che detengono nel proprio sottosuolo la maggior parte della risorsa idrica destinata al servizio idrico nazionale, che ricordiamo, è un bene comune non sostituibile.

## Paragrafo 2: Cosa si propone

L'obiettivo già rimarcato è quello di avviare una rinascita dei piccoli comuni e delle aree interne favorendo nuova residenzialità attiva mediante l'offerta di servizi e opportunità.

Quindi gli ambiti sui quali operare sono fondamentalmente due:

- riorganizzazione dei servizi anche attraverso maggiori funzionalità e possibilità di accesso mediante la rete;
- agevolazioni e investimenti per rendere appetibile l'insediamento di attività produttive collegate alla residenzialità. Inoltre la diffusione della banda larga collegata ad incentivi al telelavoro potrebbero far rinascere notevolmente queste realtà.

Alcune misure in grado di affrontare questi due punti sono già presenti nella proposta di legge in discussione. Altro lavoro dovrà essere svolto, armonizzando le proposte che toccano, ad esempio, in modo più specifico l'aspetto del recupero degli immobili e delle politiche agricole.

### 2.1 Costi e benefici

La proposta di legge prevede lo stanziamento di fondi per il raggiungimento degli obiettivi indicati dagli articoli che la formano. Altre risorse potrebbero essere messe a disposizione dirottando parte di quanto previsto per le opere inserite nella legge obiettivo.

Importanti linee di finanziamento derivano dalla destinazione dei fondi europei per lo sviluppo rurale e altri fondi comunitari disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP).

Nei documenti ufficiali che descrivono la strategia per le aree interne si legge:

*“L'azione pubblica più focalizzata proposta dalla strategia si configura come lo strumento per passare dallo scenario tendenziale a quello desiderato. Tale azione pubblica, è bene chiarirlo, non è limitata agli interventi che potranno prodursi con le risorse aggiuntive; la strategia nazionale richiesta è più ampia e chiama in causa molti soggetti a molti livelli di governo, primi fra tutti proprio quei soggetti responsabili del disegno e della gestione dell'offerta dei servizi di istruzione, della salute e della mobilità in favore di tutta quella parte della popolazione che risiede in queste aree.*

*Il complesso dell'intervento pubblico prevede in primis i due assi descritti e finanziati dalla Strategia:*

- I. Le azioni pubbliche specifiche destinate a “Progetti di sviluppo locale” finanziate prioritariamente dai programmi operativi regionali con i fondi comunitari 2014-2020 (ma anche per quanto si mostrerà praticabile con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base a un quadro strategico comune da esplicitare nell'Accordo di Partenariato.*
- II. Interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse nazionali addizionali (cfr. legge di stabilità 2014, Titolo II, art. 3, commi 2-4, in corso di approvazione da parte del Parlamento), per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità.*
- III. A queste azioni si potranno aggiungere misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura su cui da più parti sono pervenute sollecitazioni fondate e che vanno rese attuali quali strumenti operativi complementari, e forse essenziali, al successo della strategia 28. Si tratta di*

*interventi al momento non finanziati. A questo proposito si ricordano opportunità interessanti per queste aree legate al regime del de minimis.”*

### **Paragrafo 3: costi e benefici**

Le Aree interne hanno un rilievo per l'intero Paese se si considerano:

- i costi sociali determinati dalla condizione in cui versano. In molti casi esse sono caratterizzate da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della loro scala e della loro tipologia, generano ingenti costi sociali: l'instabilità idro-geologica è uno degli esempi possibili dei costi sociali che si associano alle modalità attuali di uso dei paesaggi umani nelle Aree interne. Si possono indicare altri esempi altrettanto rilevanti come; la perdita di diversità biologica; la dispersione della conoscenza pratica legata alla ricchezza di tradizioni di queste aree ("saper fare").
- il basso grado di accessibilità ai servizi di base – sanità, istruzione, mobilità, cui oggi si deve aggiungere la connettività virtuale (accesso ad internet) – per la popolazione residente. La scarsa accessibilità ai servizi di base, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti.

## **Sezione 8: messa in sicurezza del territorio (dissesto idrogeologico)**

### **Paragrafo 1**

#### **1.1 Stato attuale**

L'Italia è caratterizzata da un territorio idrogeologicamente fragile ma densamente abitato, siamo, infatti, la 7° nazione dell'UE per densità di popolazione. Alluvioni e frane sono direttamente proporzionali al livello del dissesto idrogeologico nel territorio. Secondo il Rapporto ISPRA 2015, le aree a pericolosità da frana e da alluvione, coinvolgono ben 7.145 comuni, pari all'88,3% dei comuni Italiani, e riguardano una superficie di 47.747 kmq, pari al 15,8% della superficie nazionale. Sette sono le regioni Italiane con il 100% dei comuni a rischio (pericolosità da frana P3 e P4 e idraulica P2): Valle D'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Molise e Basilicata. Alle quali si aggiungono la Calabria, la Provincia di Trento, l'Abruzzo, il Piemonte, la Sicilia, la Campania e la Puglia con una percentuale di comuni interessati maggiore del 90%.

Le cause del dissesto sono determinate sia da fattori naturali (cambiamento climatico e meteorologico, tipologia di terreno, morfologia del sottosuolo, presenza d'acqua nel suolo e nel sottosuolo) che da fattori antropici: errata gestione del territorio (abusivismo edilizio e impermeabilizzazione indiscriminata, scalzamento dei versanti, sbancamenti, escavazione profonda), assenza di pianificazione (consumo di suolo servaggio, restringimento dei alvei di fiumi e di torrenti) e dall'incapacità nel gestire il problema del dissesto (caos amministrativo, mancanza di una cultura del rischio, errata gestione dei fondi). Il problema del dissesto nelle aree antropizzate è allarmante: in 7.145 comuni troviamo edifici in aree franose o golenali, nel 31% dei casi sono sorti interi quartieri, nel 56% sono nate aree industriali e imprese, nel 20% troviamo scuole, ospedali e municipi, nel 26% anche alberghi e centri commerciali. Ogni anno si registrano circa un centinaio di eventi di dissesto che causano danni oltre alle infrastrutture anche agli immobili pubblici e privati: solo nel 2015 sono stati registrati oltre 200 eventi e ben 211 nel 2014, che hanno anche provocato molte vittime.

Ad oggi la pianificazione del rischio idrogeologico, con l'elaborazione delle relative mappature, è ancora troppo eterogenea. Si evidenziano, infatti, regioni con un'identificazione del rischio molto superiore a quello di altre e le motivazioni sono per lo più legate al livello di attuazione e completamento dei piani nei diversi territori.

In questi ultimi anni, la maggiore circolazione delle informazioni sta mostrando diffusi fenomeni di dissesto di diversa entità, che a macchia di leopardo accadono su tutto il territorio nazionale, aumentando fortunatamente il livello di percezione popolare del problema.

Il ripetersi di eventi calamitosi, più o meno intensi, evidenzia fundamentalmente due aspetti principali:

- il territorio italiano presenta una diffusa instabilità geomorfologica;
- esiste un ritardo complessivo sugli interventi di difesa del suolo e di mitigazione del rischio idrogeologico. Interventi che andrebbero distinti in tre forme, in termini di efficacia costi-benefici:
  - Le manutenzioni
  - Gli interventi non strutturali, come i piani di assetto idrogeologico, i piani monitoraggio e telerilevamento, i piani di emergenza.
  - Gli interventi strutturali, ossia la realizzazione di opere di mitigazione: argini, casse di espansione, drenaggio dei versanti.

La diretta conseguenza di scelte poco lungimiranti di sviluppo sul territorio nazionale, con i limiti geomorfologici descritti è il Consumo di Suolo che ha, infatti, registrato per l'Italia, nel 2015 un valore del 7%, valore che mette la nazione in una condizione peggiore della media europea (4,3%) e in 4° posizione fra i cinque grandi Paesi europei.

Le premesse lasciano comprendere, come ad oggi pensare di raggiungere l'equilibrio fra la dotazione di risorse necessarie alla mitigazione del rischio idrogeologico e le reali esigenze del livello di dissesto del territorio nazionale risulta un percorso impraticabile e, per altro, concettualmente improponibile. Sarebbe, invece, certamente molto più rilevante riuscire a garantire un'adeguata distribuzione delle risorse disponibili sulle effettive priorità rilevate nei territori, attuando la pianificazione della difesa del suolo.

## **1.2 Contesto normativo**

Il dissesto idrogeologico è un fenomeno tutto italiano, in nessuna altra nazione europea ci sono condizioni geologiche e geomorfologiche simili alle nostre.

### 1.2.1 Normativa nazionale

Innanzitutto è necessario chiarire che la gestione del dissesto è possibile attraverso due strade: la mitigazione del rischio idrogeologico e la Difesa del Suolo.

La “Difesa del Suolo”, come definita all’art.54 del D.lgs. 152/06, è “il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché dei territori a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l’uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate”.

La “Mitigazione del rischio idrogeologico” è, invece, l’attività mirata al contenimento diretto di fenomeni di dissesto urgenti e indifferibili, attraverso la realizzazione di interventi specifici.

In sostanza la mitigazione del rischio si configura come un sottoinsieme della difesa del suolo che abbraccia aspetti più ampi e completi.

Premesso ciò, è indubbio che entrambe le strade abbiano una loro efficacia, ma è altrettanto corretto affermare che sia necessario pianificare in forma ordinaria la difesa del suolo e in via del tutto straordinaria la mitigazione del rischio idrogeologico come, per altro, affermano la Direttiva Quadro sulle Acque e sulla Gestione del rischio Alluvioni.

In questi ultimi anni si è, però, data priorità alla mitigazione del rischio idrogeologico, azione certamente utile ma indubbiamente poco lungimirante, in quanto non attua i processi programmatori necessari a salvaguardare e prevenire i fenomeni di dissesto.

La questione appare paradossale, soprattutto se si pensa che l’Italia è stato faro in Europa con la sua legge sulla Difesa del Suolo: La legge 183/1989 che anticipava di circa vent’anni il completo processo di salvaguardia dei bacini idrografici, previsti dalle direttive europee sulle acque con i loro piani di gestione.

L’iter di questa legge fu comunque lungo e travagliato. Nel 1970, quattro anni dopo l’alluvione di Firenze, la Commissione interministeriale De Marchi, produsse un dossier con la strategia per la difesa del suolo dell’intero Paese, introducendo la logica della pianificazione territoriale a scala di bacino idrografico. Le conclusioni raggiunte dalla Commissione De Marchi generarono un lungo dibattito parlamentare che proseguì per quasi un ventennio, tanto il tema era innovativo rispetto alla concezione avuta fino ad allora a riguardo la tutela del comparto acqua/suolo. Oltretutto il trasferimento delle competenze di tutela ambientale alle amministrazioni regionali, istituite nel 1977, aprì la disputa attorno al concetto di “bacino” slegato dai confini amministrativi delle neonate Regioni. Le basi su cui si reggeva la legge 183 erano fondamentalmente l’istituzione delle Autorità di Bacino come ente di pianificazione misto Stato-Regioni, la programmazione di azioni e interventi su scala di bacino idrografico, la dotazione finanziaria prevalentemente a carico dello Stato e un sistema incardinato in un approccio integrato fra suolo, acqua e pianificazione territoriale.

L’innovazione legislativa, nonostante i meritori propositi, restò, purtroppo qualcosa di davvero troppo lungimirante per l’Italia degli anni 90, e non riuscì ad essere oggetto di pronta attuazione, per via degli attriti e le recrudescenze politiche che si innescarono sui territori oggetto di pianificazione idrogeologica e quindi, privati della possibilità di espansione e sviluppo previsto dai Piani Regolatori Comunali.

La Legge di Difesa del Suolo 183/1989 Istituisce il Piano di Bacino, quale strumento fondamentale di pianificazione contro il dissesto, prevedendo, attraverso una programmazione triennale, il finanziamento di interventi prioritari scala di bacino. La complessità di articolare e identificare gli

interventi complessivi dell'intero Piano di Bacino, articolati in pianificazione ambientale, ecologica, naturalistica, idraulica e gravitativa, portò a introdurre con la legge 493/1993 la possibilità di dislocare i Piani di Bacino in singoli Piani Stralcio, concernenti specifici settori di intervento sul territorio o specifiche porzioni di esso.

La programmazione degli interventi, come accennato, avveniva attraverso programmazione triennale. Le segreterie tecniche delle Autorità di Bacino eseguivano, di fatto e con difficoltà, la pianificazione territoriale, da cui elaboravano, schemi previsionali e programmatici completi di una serie di interventi da attuare a scala di Bacino. In sede di Comitato, poi, le Regioni che rappresentavano l'ossatura territoriale delle stesse Autorità di bacino condividevano e producevano l'elenco definitivo degli interventi prioritari da attuare nel triennio successivo, individuando, quindi, anche l'ammontare della spesa. Con il quadro finanziario individuato, le stesse Autorità di bacino facevano richiesta di finanziamento allo Stato Centrale, inizialmente tramite il Ministero dei Lavori Pubblici, poi tramite il Ministero dell'Ambiente. In base, quindi, alle disponibilità finanziarie, che in genere venivano erogate in Legge Stabilità con un capitolo dedicato a ciascuna Regione, nel triennio successivo le stesse Regioni procedevano all'attuazione degli interventi. Un aspetto importante della legge era contenuto nell'articolo 21, in cui si stabiliva che il 15% degli stanziamenti delle programmazioni triennali venisse destinato a:

- interventi di manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni, compresi mezzi, attrezzature e materiali dei cantieri-officina e dei magazzini idraulici;
- svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico;
- compilazione ed aggiornamento dei piani di bacino, svolgimento di studi, rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo, redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti di opere e degli studi di valutazione dell'impatto ambientale delle opere principali

L'anno della discontinuità rispetto a quanto con difficoltà si stava attuando per la Difesa del Suolo, fu il 1998. Infatti, nel mese di maggio un disastroso evento franoso distrusse Sarno e l'evidenza di criticità impellenti e urgenti sparse sul territorio nazionale e su cui ci si stava muovendo troppo lentamente, spinse a un radicale processo di adeguamento della governance del dissesto idrogeologico. Da quel momento si separò sostanzialmente la pianificazione programmata del Piano di Bacino rispetto alla gestione delle situazioni ad alto rischio idrogeologico e di inevitabile criticità, fornendo particolare impulso alla pianificazione delle sole aree critiche dal punto di vista idrogeologico e favorendo, al contempo, il potenziamento dell'organo di Protezione Civile.

L'atto normativo a supporto di tali decisioni fu il decreto legge 180/98, noto come "Decreto Sarno", poi convertito nella legge 267/98. Il dispositivo prevedeva che le Autorità di bacino, approvassero i piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni di maggior rischio, procedendo a perimetrare le aree a elevato rischio idrogeologico, su cui programmare interventi urgenti e indifferibili. Due anni dopo è intervenuta anche una ulteriore legge, la 365/2000 che ha ulteriormente riformato la normativa tecnica sulle misure urgenti.

Il segnale fu forte ma del resto, anche necessario, in quanto esistevano ormai nel Paese, situazioni praticamente ingovernabili di dissesto, sulle quali era necessario agire con prontezza.

La procedura di finanziamenti degli interventi urgenti, previsto dal Decreto Sarno e, quindi, la loro programmazione, fu in capo al Ministero dell'Ambiente che, in concertazione con Regioni e Comuni,

finanziava gli elenchi di opere urgenti condivise. La procedura di erogazione dei fondi avvenne prima tramite D.P.C.M, poi tramite D.M.

Dal 1998 possiamo, quindi, dire che la gestione del dissesto idrogeologico si separò su due binari, quello della Difesa del Suolo con l'attuazione della Legge 183 e quello della Mitigazione del Rischio idrogeologico con il Decreto Sarno che assunse, nel tempo, da strategia straordinaria, una modalità di governance sempre più ordinaria.

Nel 2006, la decisione di redigere il Testo Unico Ambientale portò a inserire nella Parte Terza del D.lgs. 152/2006 i contenuti della Legge 183, abrogandola. Il testo, recependo la direttiva europea quadro sulle acque, suddivise il territorio nazionale in Otto Distretti Idrografici, programmando l'istituzione delle Autorità di Bacino Distrettuale (Alpi orientali; Padano; Appennino settentrionale; Serchio; Appennino centrale; Appennino meridionale; Sardegna; Sicilia). Ad oggi mancano ancora i decreti attuativi che possano rendere operative tali autorità.

La nuova suddivisione delle Autorità è stata, però, resa attuativa solamente con il D.M. 25 ottobre 2016, dopo esser stata richiamata nell'art. 51 del Collegato Ambientale (legge n.221/2015). Il ritardo di attuazione dei Distretti Idrografici, di circa dieci anni e non è ancora finita, ha portato in una condizione di "limbo" le esistenti Autorità di Bacino che hanno sostanzialmente interrotto il ruolo di pianificazione programmatica delle azioni da svolgere a livello di bacino idrografico, per via del nuovo normativo e le sempre minori risorse assegnate dallo Stato.

Si può affermare, senza timore di smentita che il D.lgs. 152/2006 è sostanzialmente diventato il frigorifero in cui conservare la Difesa del Suolo in Italia, nell'attesa che l'istituzione dei nuovi distretti idrografici avvii un nuovo processo di comprensione su come attuarla nuovamente.

Le sorti del binario della mitigazione del rischio, invece, continuò a essere alimentato. Infatti, nell'attesa di istituire le Autorità di Distretto Idrografico e in quella di comprendere cosa fare delle Autorità di Bacino nel periodo di transizione, acclamate situazioni di rischio idrogeologico, complessità di gestione e di monitoraggio dei D.M. in attuazione del Decreto Sarno, e in parte anche per motivazioni politiche spinsero il parlamento a introdurre il comma 240 l'articolo 2 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, che prevedeva lo stanziamento di 1 miliardo di euro per l'attivazione di nuovi "Piani straordinari contro il dissesto idrogeologico", diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dal Ministero dell'ambiente e dalle Regioni, con il coordinamento delle Autorità di Bacino e il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'idea fu quella di introdurre dei commissari straordinari in ogni Regione con mansioni e poteri straordinari, che potessero, quindi, gestire Contabilità Speciali più facilmente gestibili rispetto alla conduzione ordinaria dei bilanci Regionali, che erano soggetti, invece, a Patto di Stabilità. Con il Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 art. 17, comma 1 fu istituito l'atto di nomina dei commissari straordinari alla mitigazione del rischio idrogeologico e si diede il via agli Accordi di Programma 2010 per la mitigazione del rischio idrogeologico, ai quali hanno fatto seguito, negli anni successivi, gli Accordi Integrativi (in tali documenti vengono elencate le opere e definiti puntualmente i finanziamenti) ma in molti casi le Regioni sono in forte ritardo e alcune opere non hanno nemmeno la progettazione preliminare.

Il metodo, al netto degli effettivi trasferimenti di liquidità transitati nelle Contabilità Speciali, è stato abbastanza efficace e ha fornito impulso alla realizzazione di numerosi interventi, ritenuti urgenti.

Gli Accordi di Programma 2010 sono attualmente ancora attivi e stanno continuando a essere mediamente efficaci per la realizzazione di interventi urgenti e indifferibili.

La svolta, in negativo, si è avuta, però, nel 2014, principalmente, con l'introduzione di due decreti legge, il D.L. 24 giugno 2014, n. 133, il cosiddetto "Sblocca Italia", e il D.L. 91/2014. Con questi due atti normativi e una serie di D.P.C.M. correlati, il Governo Renzi ha rivoluzionato ancora una volta la governance sul dissesto idrogeologico, introducendo almeno tre concetti alquanto pericolosi nonché totalmente inesatti: l'inefficacia di qualsiasi altro sistema precedente per la difesa dal rischio idrogeologico, la necessità di avere un Piano Nazionale e l'esigenza di trovare interventi prontamente cantierabili.

La nuova architettura ha mirato, quindi, a disboscare completamente ciò che era stato attuato fino al 2014, per dare vita a un nuovo e incerto corso di programmazioni, che annulla completamente ogni possibilità di pianificazione programmatica del territorio, consolidando il regime straordinario della mitigazione del rischio, come pratica di ordinaria gestione del dissesto idrogeologico.

La nuova logica introdotta, è la seguente:

- utilizzo della piattaforma informatica ReNDiS nata per il monitoraggio degli interventi e gestita da ISPRA, come strumento di programmazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, attraverso la realizzazione di un algoritmo che fornisce un punteggio di priorità agli interventi caricati. Il dispositivo di legge con cui costruire i punteggi e attuare la relativa programmazione è il D.P.C.M. 28/05/2015
  - Creazione di una Struttura di Missione direttamente collegata al Consiglio dei Ministri che funga da Cabina di Regia
  - istituzione di un fondo revoche presso il ministero dell'Ambiente, per il ritiro dei fondi di tutti gli interventi finanziati con i D.M. e D.P.C.M. del Decreto Sarno.
  - Sostituzione dei commissari di nomina governativa, con i Presidenti delle Regioni che assumono il ruolo di Commissari di governo contro il dissesto idrogeologico.
  - impulso alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico immediatamente cantierabili a partire dalla programmazione 2015, con la redazione di nuovi accordi di programma gestiti direttamente dai Presidenti di regione, in qualità di commissari di governo, e il ritiro degli interventi finanziati con gli Accordi di Programma 2010 non ancora andati a gara, come indicato dalla Legge 147/2013, all'art. 1, comma 111.

Apparentemente la rinnovata logica sembra molto efficace, ma è davvero, solo apparenza. Nei fatti presenta una serie di storture che andrebbero riviste e/o abolite. Riporto di seguito le osservazioni ad ogni punto.

- utilizzo della piattaforma informatica ReNDiS, nata per il monitoraggio degli interventi e gestita da ISPRA, come strumento di programmazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, attraverso la realizzazione di un algoritmo che fornisce un punteggio di priorità agli interventi caricati. Il dispositivo di legge con cui costruire i punteggi e attuare la relativa programmazione è il D.P.C.M. 28/05/2015
  - *Nel D.P.C.M 28/05/2015 sono identificati tutti i passaggi per riuscire ad applicare un punteggio agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico da caricare nella piattaforma ReNDiS da parte delle Regioni. Utilizzare un algoritmo per catalogare*

*processi così entropici e complessi è totalmente fallimentare e rende ancor più difficile attuare una seria programmazione degli interventi, e porta ad annullare ogni elemento di possibile pianificazione territoriale. Il concetto fondamentale è che il dissesto idrogeologico non può essere in alcun modo governato da un algoritmo matematico e ostinandosi a fare questo si rischia di incappare in errori di governance strutturali. Un esempio su tutti è che l'algoritmo premia con un ponteggio più alto gli interventi più grandi, che sono però quelli più difficilmente finanziabili, se non divisi in "lotti funzionali", quindi, in interventi più piccoli. Oltretutto la gestione della piattaforma ReNDiS come strumento di programmazione è davvero un sistema troppo articolato.*

- creazione di una Struttura di Missione direttamente collegata al Consiglio dei Ministri che funga da Cabina di Regia
  - *La struttura nel concreto è solo uno strumento pubblicitario del Consiglio dei Ministri. Il reale ruolo tecnico è esclusivamente di supporto al Ministero dell'Ambiente, per istruire le pratiche di elaborazione degli elenchi di programmazione. Sarebbe, quindi, al più, molto più efficace se questa struttura fosse un reale braccio operativo del Ministero dell'Ambiente, diventando una sorta di agenzia per la difesa del suolo.*
- istituzione di un fondo revoche presso il ministero dell'Ambiente, per il ritiro dei fondi di tutti gli interventi finanziati con i D.M. e D.P.C.M. del Decreto Sarno.
  - *l'istituzione di questo fondo che ancora, per altro, non pare essere avvenuta, avrebbe probabilmente la sua utilità, in quanto potrebbe raccogliere i fondi degli interventi effettivamente finanziati dal Ministero dell'Ambiente ma non più realizzati dagli enti territoriali per evidente motivazione, oppure realizzati in maniera difforme da quanto stabilito. In questo modo le risorse recuperate si potrebbero riutilizzare per la realizzazione di altri interventi urgenti. Il quadro operativo sarebbe però leggermente diverso rispetto a quanto prospettato dallo Sbocca Italia. Infatti, il decreto prevede che vengano recuperati i fondi da tutti gli interventi non ancora realizzati, anche se, nella necessità di garantire l'incolumità di vite umane, essendo interventi straordinari urgenti e indifferibili, questi non possono essere revocati, ma vanno attuati, attraverso azione di impulso da parte del Ministero dell'Ambiente.*
- sostituzione dei commissari di nomina governativa, con i Presidenti delle Regioni che assumono il ruolo di Commissari di governo contro il dissesto idrogeologico
  - *La variazione delle nomine altera in ruolo del commissario da ruolo mediamente tecnico, a ruolo totalmente politico con tutto ciò che comporta, soprattutto in termini di potere di controllo da parte dell'organo centrale dello Stato sull'andamento delle attività da svolgere.*
- impulso alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico immediatamente cantierabili a partire dalla programmazione 2015, con la redazione di nuovi accordi di programma gestiti direttamente dai Presidenti di regione, in qualità di commissari di governo, e il ritiro degli interventi finanziati con gli Accordi di Programma 2010 non ancora andati a gara, come indicato dalla Legge 147/2013, all'art. 1, comma 111, per riprogrammare i fondi su altri interventi immediatamente cantierabili.
  - *Il concetto di intervento immediatamente cantierabile non è realistico. Non possono esistere interventi già progettati, autorizzati e pronti ad essere cantierati a meno di casi molto particolari, in quanto le norme previste nel Codice degli Appalti, nonché il semplice buon senso, porta ad escludere che esistano dei progetti già in fase esecutiva, quindi già*

*finanziati e autorizzati, senza la reale possibilità di essere realizzati per mancanza di disponibilità economica. Sarebbe un po' come ammettere che sia prassi e logico che un soggetto privato paghi un progettista per realizzare il progetto di un immobile, sostenga le relative spese autorizzative con cui ottenere la concessione edilizia (che ha una durata temporale, non è eterna) senza però avere la disponibilità economica di costruire il fabbricato il prima possibile. E' quindi evidente che non ha senso il ritiro dei finanziamenti di interventi ritenuti urgenti negli Accordi di Programma 2010, per darli a interventi immediatamente cantierabili.*

In attuazione della nuova strategia, Con il D.P.C.M. del 15 settembre 2015 è stato varato il primo stralcio del Piano Nazionale contro il dissesto idrogeologico, denominato Piano Stralcio Aree Metropolitane, con una dotazione finanziaria di circa 656 milioni di euro a valere su fondi FSC e risorse di Bilancio del Ministero dell'Ambiente.

Il piano stralcio è costituito da una fase attuativa di 33 interventi a valere sui 656 milioni di euro di finanziamento statale e circa 150 di cofinanziamento regionale con le modalità stabilite dalla delibera Cipe n. 32/2015 e che si trovano in sole 7 Regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto), mentre l'area programmatica si articola in altri 101 interventi per i quali non esiste ancora un finanziamento, ma con un importo di 648 milioni di euro. Gli importi complessivi del Piano Stralcio ammontano a 1,153 miliardi di euro.

A luglio del 2016 è stato pubblicato con D.P.C.M. un fondo per la progettazione di 100 milioni di euro, a valere sui fondi FSC, per riuscire ad ottenere, come indicato nelle premesse, i famosi interventi immediatamente cantierabili, tanto richiesti.

La realtà è che con 100 milioni di euro spesi esclusivamente per la progettazione si otterrebbero interventi con un importo complessivo di circa 2,5 miliardi di euro. Si parla, quindi, di cifre totalmente illogiche e difficilmente realizzabili. Si tratta, in positivo, di soli slogan e sperpero di fondi per progetti irrealizzabili, in negativo di ulteriore indebitamento del sistema Paese, per realizzare interventi che non sono neanche inseriti in un discorso di pianificazione territoriale.

Molto meno note, ma altrettanto attive, sono almeno ulteriori altre 3 programmazioni fatte a livello centrale sulla mitigazione del rischio idrogeologico, con i relativi elenchi di interventi prioritari, estrapolati dal ReNDiS.

L'ultima iniziativa, sulla quale, al momento ci sono solo cifre su carta è quella dei Patti: Patti per il Sud e Patti per le Aree Metropolitane.

Nei Patti vi sono dei capitoli appositi sui quali dovrebbero essere attivati interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, sempre secondo la logica di elenchi di interventi prioritari, presi dal ReNDiS.

Ormai si pianifica con un impegno di risorse, sia umane che economiche, solamente navigando a vista. Un'inversione di tendenza è necessaria e non più procrastinabile, se si vuole avere la speranza di utilizzare le risorse realmente disponibili, in maniera efficace, sul territorio nazionale.

## Paragrafo 2: Cosa si propone

Quello italiano è un territorio geologicamente giovane e fragile soggetto a dissesto idrogeologico, da sempre esiste uno stato di emergenza continua in cui molti concittadini sono costrette a vivere. Già nel 1968 la Commissione interministeriale De Marchi, produsse un piano per la sicurezza idrogeologica dell'intero Paese prevedendo un articolato complesso di opere ed interventi distribuito nell'arco di 30 anni per una spesa di circa 9.000 miliardi di lire (circa 76 miliardi di euro, fabbisogno di circa 2,5 miliardi di euro per anno 1,6 per mille del PIL), ma il progetto non venne attuato. Da allora le scelte della politica e la disorganizzazione e confusione burocratica non sono state in grado di rispondere coerentemente a questo serio problema, non riuscendo ad avviare una reale visione strategica di manutenzione continuativa del territorio, e troppo spesso ci si è ritrovati a correre ai ripari solo a seguito di tristi tragedie e in pieno stato di emergenze. Quindi appare chiaro e improcrastinabile un intervento politico di carattere normativo organizzativo e programmatico di lungo respiro, capace di mettere a sistema le professionalità, le tecnologie e le risorse economiche disponibili.

A tal proposito dal M5S è stata presentata la proposta di legge Terzoni n. 3342 (link: [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0043620.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0043620.pdf)), che prevede oltre ad una serie di iniziative finanziarie ed agevolazioni fiscali per privati e pubblici anche una organica riorganizzazione della macchina burocratica amministrativa dell'intero Paese.

Infatti a livello centrale è indispensabile che il Ministero dell'Ambiente torni a svolgere il suo ruolo fondamentale di coordinamento e di programmazione in forte correlazione con le Autorità di Bacini Distrettuale (che ovviamente devono essere quanto prima operativi, attraverso l'attuazione dei decreti ministeriali) e con il Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia istituito presso l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e con la protezione Civile. Mentre a livello Regionale risulta determinante istituire una Cabina di Regia sul dissesto Idrogeologico, che affianchi operativamente e programmaticamente il Commissario contro il dissesto. Tali uffici Regionali coordinati in modalità omogenea a livello nazionale dal Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia (ISPRA), operano nel proprio contesto territoriale, in stretta collaborazione con le ARPA regionali e con le Autorità di Bacino Distrettuali di riferimento, nonché con la Protezione Civile. Le Cabine di Regia Regionali oltre ad occuparsi dell'aggiornamento e nell'omogeneizzazione dei quadri conoscitivi delle proprio del territorio e delle caratteristiche di rischio, coordinano (verificando le condizioni effettive di operatività) programmano e attuano gli interventi di messa in sicurezza del territorio avvalendosi anche dei fondi messi a disposizione degli Accordi di Programma. Inoltre avviano un sistema articolato di ricognizione del territorio e presidio avvalendosi anche dell'attività dei consorzi di bonifica, e di questi ne coordinano il lavoro. Anche a livello locale è necessario che vengano istituite degli appositi Uffici Geologici Comunali, messi tra di loro in rete e in stretta connessione, coordinati dalla Cabina di Regia Regionale, al fine di avviare un attento e puntuale monitoraggio del territorio oltre a oltre a supportare gli uffici tecnici dei comuni nella programmazione e attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a scala locale, nella pianificazione urbanistica e territoriale oltre ad occuparsi dell'attuazione dei piani di emergenza comunali e del loro aggiornamento. Al fine di avviare tale programmatica organizzazione le regioni così come gli enti locali potranno avvalersi di personale in posizione di distacco o comando da altri enti o uffici regionali o territoriali, da destinare alle attività sopra menzionate. A livello nazionale, come regionale e locale è

quindi determinante avviare una serie di interventi diffusi di manutenzione ordinaria e straordinaria del suolo e una concreta corretta e consapevole cultura del rischio, capace di responsabilizzare il cittadino.

Inoltre riteniamo utile sottolineare quanto segue per dare un quadro completo di quanto riteniamo necessario attuare al fine di ottenere il risultato migliore dopo anni di scelte errate da parte di diversi Governi.

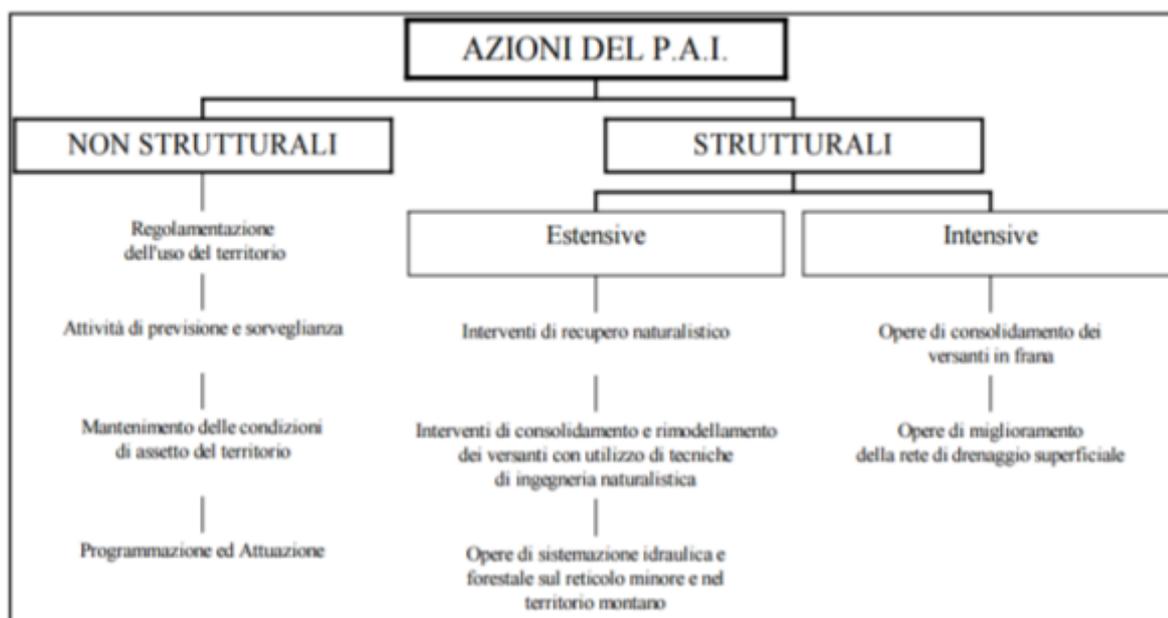
La necessità prioritaria è quella di riportare le scelte di governance sul dissesto idrogeologico a un livello di pianificazione di difesa del suolo, lasciando le soluzioni di mitigazione del rischio come attività straordinarie, da attuare esclusivamente per le reali situazioni più critiche.

Dopo vent'anni di eventi calamitosi e dei necessari approfondimenti di studio territoriali, le situazioni di dissesto più impellenti e critiche risultano oramai essere abbastanza note, il che porta ad avere un quadro abbastanza chiaro sul livello del problema per contingentare le risorse, lasciando, quindi, ampio spazio alla pianificazione idrogeologica e alla programmazione degli interventi di difesa del suolo.

La suddivisione degli interventi previsti e programmati nella nuova governance dovrebbe essere organizzata nel modo seguente:

- Interventi urgenti di mitigazione del rischio idrogeologico, attuati prevalentemente con interventi strutturali
- interventi di difesa del suolo attuati prioritariamente con interventi non strutturali, manutenzioni e in ultima istanza con interventi strutturali, come peraltro rileva anche la direttiva europea sulla gestione del rischio alluvioni.

La distinzione fra interventi strutturali e non strutturali è fondamentale per attuare prevenzione, contenimento del danno e risparmio economico. Di seguito vi è uno schema riassuntivo:



Schema della distinzione fra interventi strutturali e non strutturali

### **Azione pedepedeutica alla ridefinizione di una governance pianificata della difesa del suolo**

Al fine di poter ridare slancio alla pianificazione idrogeologica del territorio e programmare gli interventi efficaci, ai fini di ricostituire i processi virtuosi della Difesa del Suolo è innanzitutto necessario, rimettere mano allo “Sblocca Italia” (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133) e al D.L. 91/2014 per eliminare gran parte dei loro effetti congiunti, inclusi i D.P.C.M. correlati direttamente ad essi, in particolare il D.P.C.M. 28/05/2015 che definisce i criteri di programmazione degli interventi tramite la piattaforma ReNDiS, che deve tornare a essere un solo strumento di monitoraggio.

In particolare dovranno essere attuate tre iniziative cardine:

- Eliminare la figura del Commissario di Governo e ripristinare quella dei Commissari Straordinari Delegati per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. La nomina dovrà essere nuovamente effettuata tramite D.P.C.M., come previsto dal Decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 art. 17, comma 1, annullando quanto introdotto dal D.L. 91/2014, che riconosceva la carica commissariale nel Presidente della Regione, con il fine di ripristinare un ruolo prevalentemente tecnico e non puramente politico al Commissario. Il nuovo commissario dovrà, quindi, poter gestire gli interventi attuati tramite gli accordi di programma attualmente esistenti.
- Reintrodurre il concetto di programmazione straordinaria per gli interventi urgenti, da attuare attraverso accordo di programma, sottoscritto dalla Regione e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in coordinamento con Protezione Civile e Autorità di Bacino, modificando l'articolo 7, comma 2 Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, proprio per evitare di rendere ordinario, quanto deve restare straordinario.
- Accelerare il processo di istituzione del cosiddetto “Fondo Revoche” presso il Ministero dell’Ambiente, a valere sugli interventi finanziati con i D.P.C.M. e i D.M. in attuazione al D.L. 180/98, così come introdotto dall’art. 7, comma 2 del Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ma modificando il principio di revoca che deve riferirsi essenzialmente a interventi non realizzati per chiare motivazioni, o non attuati come secondo le previsioni.

In questo modo sarà possibile rendere disponibili i fondi recuperati sul bilancio del Ministero dell’Ambiente, anziché lasciarli nel bilancio generale dello Stato. Saranno certamente pochi, ma almeno in questo modo possono essere rifinalizzati su altri interventi straordinari di mitigazione del rischio idrogeologico.

Altre azioni normative che dovranno essere contestualmente applicate alla revisione dello Sblocca Italia direttamente dal Ministero dell’Ambiente, sono quelle di:

- Adeguamento dell’assetto delle procedure di revoca dei finanziamenti per gli interventi presenti negli Accordi di Programma 2010, come indicato dalla Legge 147/2013, all’art. 1, comma 111, in modo che si seguano gli stessi criteri di revoca dei D.M. e dei D.P.C.M, previsti nello Sblocca Italia e finiscano nel medesimo “fondo revoche”, eliminando al contempo il concetto, totalmente inesatto e inappropriato di “sostituzione con progetti immediatamente cantierabili”. La possibilità di revoca dei finanziamenti, dovrà poter essere estesa anche agli accordi di programma avviati a partire dal 2015 e per tutti, solo ed esclusivamente per interventi non realizzati per chiare motivazioni o non attuati come secondo le previsioni.
- Introduzione di una norma che garantisca la possibilità di rinnovare il cluster degli interventi urgenti già presenti negli Accordi di Programma 2010, in quanto più gestibili rispetto alle altre forme di programmazione.

- Attuazione, in coordinamento con ISPRA di un serio programma di impulso al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi inseriti negli accordi di programma, al fine di accelerare i processi di conclusione degli interventi.
- Contestuale attuazione in coordinamento con ISPRA, per un costante monitoraggio dei fondi stanziati per gli interventi urgenti, previsti dal D.L. 180/98, in modo da verificare, gli interventi realizzati in maniera difforme dalle previsioni, quelli non attuati e le economie residue. In questo modo è possibile individuare le risorse da conferire nel fondo revocato da rifinalizzare. A tal proposito è necessario che il Ministero dell’Ambiente introduca anche una norma che oggi manca e che permetta l’utilizzo delle economie residue per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico da parte dello stesso ente attuatore. In questo modo si potrebbe generare un effetto volano importante sul riutilizzo delle economie, che è sempre un problema.
- Abrogazione dell’articolo 10 comma 11 del D.L. 91/2014, per riuscire a interrompere la funzionalità dell’Unità di Missione e riportare la governance centrale solo al Ministero dell’Ambiente.

Questa serie di elementi di carattere normativo permette, in sostanza, di mantenere attiva l’attuazione e il controllo a livello ministeriale degli interventi ritenuti urgenti e indifferibili, come di seguito indicato:

- Accordi di Programma 2010 (in attuale stato di attuazione e di futura programmazione)
- Accordi di Programma attivati dopo il 2015 (Aree Metropolitane, ecc., in stato di attuazione fino a esaurimento delle risorse disponibili)
- D.M. e D.P.C.M., del D.L. 180/1998 (fino a esaurimento delle risorse già impegnate)

### **Attuazione di una governance di pianificazione della difesa del suolo**

Serve ridare linfa alle attività connesse ai piani di bacino, attualmente sospesi, nonostante la direttiva sulle Acque e quella sulla gestione del rischio alluvioni prevedano la redazione dei Piani di Gestione del Rischio Alluvioni e dei Piani di Gestione che vengono elaborati ma poi non attuati.

L’attuazione della pianificazione e quindi della ripresa della Difesa del Suolo, deve sostanzialmente seguire i dettami della parte terza del D.lgs. 152/2006, attraverso la programmazione triennale degli interventi, con una partizione logica che preveda di dare priorità agli interventi non strutturali, rispetto a quelli strutturali e alle manutenzioni. Come riportato all’articolo 69 del D.lgs. 152/2006 è, infatti, previsto che un valore percentuale fino al 15% del finanziamento dei programmi triennali, venga destinato agli studi tecnici di approfondimento e le manutenzioni.

Condizione necessaria, per riuscire a ricostituire la pianificazione e la programmazione della difesa del suolo è, quindi, quella di accelerare la conclusione del processo di transizione dalle Autorità di Bacino a quelle di Distretto idrografico.

### **Ampliamento della governance di settore**

Reintrodotta la struttura della legge 183/89, attraverso l’attuazione della parte terza del D.lgs. 152/2006, sarà necessario andare a definire nel dettaglio i ruoli degli enti che partecipano, anche se in forma diversa e/o ridotta all’attuazione della pianificazione di bacino. Sarà pertanto necessario che, Ministero dell’Ambiente, Regioni e principali stakeholder si confrontino su tavoli tecnici per regolarizzare le funzioni e i diversi compiti attualmente in vigore, in modo da omogeneizzarli. Si tratta certamente di un’operazione di dettaglio che avrà una complessità importante, ma che, anche se

attuata in forma parziale e complessiva, potrebbe completare il ridisegno della governance complessiva del settore.

Un esempio rappresentativo è quello dei Consorzi di Bonifica. Quale dovrà essere la loro futura funzione, e la loro struttura, essendo mutato l'assetto dei territori?

A dire il vero, già si sta operando verso una riforma dei Consorzi di Bonifica. Diverse Regioni stanno, infatti, attuando una ristrutturazione di questo ente pubblico economico in forme più o meno virtuose, ma chiaramente senza una linea guida uniforme da stabilire attraverso la Conferenza Stato-Regioni, l'impianto della loro riforma rischia di perdere di efficacia ed essere troppo diverso e disomogeneo tra territorio e territorio.

Allo stesso modo, è necessario tener conto che fra i vari concorrenti che partecipano alla difesa del suolo esiste una certa libertà di azione per l'individuazione delle risorse e l'attuazione degli interventi. Fra gli esempi di finanziamento autonomo dei vari enti e organismi concorrenti si mostra, di seguito, che, esclusi quelli Statali, di cui si è parlato:

- Le Regioni possono intervenire nella mitigazione del rischio idrogeologico, tramite Accordi di Programma Quadro con il coinvolgimento dell'agenzia della coesione, del Dipartimento di Protezione Civile, e l'impiego dei fondi POR-FESR.
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri può intervenire attraverso l'otto per mille per il dissesto idrogeologico, inserito fra le voci della dichiarazione dei redditi, nel capitolo "calamità naturali".
- Gli enti locali attraverso la loro fiscalità generale.
- Gli organismi privati attraverso tariffazioni o altre forme di finanziamento.

Per riuscire a rendere più omogenea l'azione attuata da ciascuno, servirebbe riuscire ad avere un monitoraggio efficace e centralizzato, attraverso la piattaforma ReNDiS, gestita da ISPRA, in cui le Regioni potrebbero caricare tutti gli interventi diversi da quelli del piano di bacino, ma comunque attuati sul proprio territorio, in quanto finanziati in forma indipendente da enti che hanno agito nei confini regionali.

### **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Sappiamo che 1 euro speso in prevenzione fa risparmiare fino a 100 euro in riparazione dei danni. Nonostante in base al D.Lgs. 152/2006 si prevedano due strumenti di finanziamento per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico:

- ordinario (con un programma di interventi triennale redatto da ciascuna Autorità di Distretto Idrografico e trasmesso al Ministro dell'economia e delle finanze con l'indicazione del fabbisogno, ai fini della predisposizione del disegno di legge finanziaria);
- straordinario (con un programma annuale di interventi urgenti, definito dal Ministero dell'Ambiente d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per la riduzione del rischio idrogeologico nelle zone in cui la maggiore vulnerabilità del territorio è connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale) ad oggi tale sistema di finanziamento non è entrato a regime.

Questo ha portato purtroppo ad intervenire finanziariamente solo in pieno stato di emergenza, infatti nel 2013 è stato istituito il Fondo per le emergenze nazionali presso il Dipartimento della protezione civile (con tale fondo si provvede agli oneri connessi agli eventi per i quali viene deliberato lo stato di

emergenza -articolo 5-quinquies della legge n. 225/1992). La proposta del M5S prevede che invece il problema del dissesto idrogeologico e della manutenzione del suolo diventi elemento cardine per l'intera strategia nazionale, e nella sua programmazione si impegna a rendere quanto prima certe e regolari i finanziamenti in tale ambito, inoltre con la presente proposta di legge legge Terzoni n. 3342 (con cui si intendono favorire gli interventi per la diminuzione del rischio legato al dissesto idrogeologico e ai fenomeni sismici) vengono disposte opportune agevolazioni fiscali (detrazione fiscale del 65 per cento) per la realizzazione degli interventi necessari per la riduzione dei rischi e si prevede l'esclusione delle spese per questo tipo di interventi dal patto di stabilità interno. Le detrazioni fiscali coinvolgono anche le spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionali dei tecnici abilitati, risulta essenziale favorire e promuovere un processo di formazione continua che consenta agli operatori di rimanere aggiornati sulle tecniche più avanzate e di creare una rete di condivisione e di interconnessione delle conoscenze delle diverse professioni che operano nell'ambito delle materie trattate dalla proposta di legge. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge ammontano a 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017

Gli interventi di manutenzione si traducono in minori spese se si considerano i costi che si devono sostenere per intervenire in stato di emergenza e per porre rimedio ai danni provocati dalle calamità naturali. Inoltre l'attuazione delle misure e degli interventi previsti si ripercuoterebbe positivamente anche sul livello occupazionale. In particolare secondo i dati comunicati dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile e dal Centro di ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio al comitato di indagine sulla Green Economy e confermati in sede di audizione dal direttore della struttura di missione di Palazzo Chigi contro il dissesto idrogeologico, ogni miliardo di euro investito in interventi contro il dissesto idrogeologico è in grado di creare circa 7.000 posti di lavoro strutturali.

# Cap. 6: difesa dei parchi e delle aree protette

## Paragrafo 1: Stato Attuale

### 1.1 Dati aree protette

L'ultima relazione del Ministero dell'ambiente sullo stato di attuazione della legge quadro sulle aree protette (Doc. CXXXVIII, n. 4, presentato alla Camera il 5 ottobre 2016) sottolinea che dal citato elenco si "rileva che la superficie protetta nazionale riconosciuta si è incrementata fino a raggiungere il 10,50% del territorio nazionale e che il numero delle aree protette è di 871, per un totale circa di 3.163.590,71 ettari a terra, 2.853.033,93 ettari a mare e 658,02 chilometri di coste". Nella medesima relazione viene sottolineato che "nel 2015 è stata avviata la procedura per la predisposizione del 7° aggiornamento dell'elenco ufficiale delle aree protette".

Alle succitate aree protette vanno aggiunte le zone di protezione facenti parte della rete europea "Natura 2000".

Nella citata relazione del Ministero dell'ambiente viene sottolineato che il sistema delle aree protette nazionali ha un'ampia sovrapposizione con il sistema dei siti della rete "Natura 2000", istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" (che ha previsto l'individuazione di Siti di importanza Comunitaria – SIC e la loro successiva designazione in Zone Specie di Conservazione - ZSC) e di cui fanno parte anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) classificate dagli Stati membri a norma della c.d. direttiva uccelli (direttiva n. 79/409/CEE, sostituita dalla direttiva 2009/147/CE. In riferimento alla superficie totale delle aree protette nazionali (parchi nazionali, aree marine protette e riserve statali), tale sovrapposizione, infatti, raggiunge quasi il 79%.

Riassumendo in modo schematico: il 20% del territorio nazionale è coperto da aree protette: 2.287 SIC (Sito di importanza comunitaria), 601 ZPS (Zone di protezione speciale), 871 aree naturali protette di cui:

- 23 parchi nazionali (a cui si aggiunge il Parco Nazionale del Gennargentu, il cui iter istitutivo non è mai stato completato)
- 30 Aree Marine Protette
- 2 parchi sommersi
- 1 santuario dei mammiferi marini protetti (nel mar Ligure)
- 147 Riserve Naturali Statali
- 3 altre Aree Protette di carattere nazionale
- 134 Parchi Naturali Regionali
- 365 Riserve Naturali Regionali
- altre 171 Aree Protette Regionali
- 23,7% la percentuale di popolazione italiana che risiede in questi territori.

Solo all'interno dei 23 parchi nazionali si trovano:

- 1.700 centri storici
- 150 musei
- 300 fra castelli, rocche e fortificazioni

- 200 siti archeologici
- 330 monasteri, santuari, chiese rurali
- 70 ville antiche.

Sul piano economico sono 68mila le imprese presenti nei comuni quasi completamente inclusi nei Parchi Nazionali. Il numero aumenta fino a 347mila se si considerano le aziende presenti in tutti i comuni che hanno anche un minimo legame con il territorio delle aree protette. Questi dati equivalgono a una densità imprenditoriale pari a 9,7 imprese ogni 100 abitanti, una media appena più bassa di quella nazionale che si attesta intorno a 10,2 ogni 100 abitanti (dati 2014). In alcuni Parchi la densità risulta un valore superiore rispetto alla media nazionale. Sono imprese di strutture medie (2,3 addetti) e ricevono forte impulso dai giovani e dalle donne (fonte dati: riferiti solo ai Parchi Nazionali - Ministero Dell'Ambiente e Unioncamere).

Le aree protette occupano direttamente circa 4.000 lavoratori, oltre a 12.000 addetti impegnati nei servizi e nelle attività relative alla divulgazione e all'educazione ambientale, alla ricerca scientifica e soprattutto alla gestione, affidata a circa 500 cooperative e imprese, degli oltre 2.000 centri visita e più in generale delle strutture culturali e naturalistiche presenti nei parchi terrestri e marini. Circa 155 milioni di persone visitano ogni anno aree protette italiane che registrano il 14% del totale delle presenze turistiche italiane. I parchi rappresentano una delle mete turistiche più richieste all'interno di un segmento, quello dell'ecoturismo, che registra una media mondiale di crescita maggiore di circa il 4,6% rispetto agli altri turismi. Anche di fronte alla crisi che il settore turistico sta vivendo da alcuni anni nel nostro paese i territori dei parchi hanno una maggiore capacità di tenuta e in alcuni casi fanno segnare un'espansione.

Nelle imprese incluse all'interno delle aree protette si registra un elevato livello di innovazione e soprattutto nel settore agroalimentare spiccano numerose produzioni di elevata qualità.

Nei soli parchi nazionali sono presenti 150 prodotti tra Dop, Igp, Doc e Docg, 180 prodotti agro-alimentari censiti da Slow Food, 263 prodotti tradizionali in base al Dm 8/9/1999. Nei comuni dei Parchi nazionali e regionali, nel 2000, sono state censite 232.000 aziende per una SAU di 1.232.500 ha (fonte dati: Servizio Parchi e risorse forestali Regione Emilia-Romagna - anno 2010)

## 1.2 Contesto normativo

A livello Europeo sono due le direttive fondamentali in ambito di aree protette: la **direttiva Uccelli 79/409/CEE (2009/147/CE)** e la **direttiva Habitat 92/43/CEE** con le quali è stata istituita la rete dei siti SIC e ZPS (Rete Natura 2000).

A livello nazionale abbiamo una legge quadro la 394 del 1991 attualmente in corso di revisione attraverso una proposta votata al Senato e ora in discussione in Commissione alla Camera. La legge che regola l'istituzione delle aree protette di ogni livello e ne detta le procedure di gestione, di elezione degli organi di rappresentanza ecc... ha un effettivo bisogno di aggiornamento soprattutto proprio in riferimento alle normative europee che sono state emanate e aggiornate dopo il 1991.

La conservazione dei territori naturali che ancora mantengono inalterate le matrici ecosistemiche rappresenta il principale obiettivo dell'istituzione di aree naturali protette. La legge 6 dicembre 1991,

n. 394 ("Legge quadro sulle aree protette") ha provveduto alla classificazione delle aree naturali protette ed ha istituito, altresì, l'elenco ufficiale delle aree protette (attualmente è in vigore il 6° aggiornamento, approvato con Delibera della Conferenza Stato-Regioni del 17 dicembre 2009 e recepito con il D.M. 27 aprile 2010 - G.U. n. 125 del 31 maggio 2010).

La proposta di riforma votata al Senato presenta però numerose problematiche legate soprattutto a un diminuito livello di protezione degli habitat e a una modalità di scelta degli organi di rappresentanza indirizzata perlopiù verso interessi politici e localistici. Una proposta di riforma osteggiata dalla totalità delle associazioni ambientaliste e presentata in aula al Senato con un vero e proprio blitz del Governo che ha stravolto il testo che era stato faticosamente condiviso dopo un lunghissimo lavoro in Commissione.

Notevole preoccupazione riveste il recente accorpamento del Corpo Forestale dello Stato all'arma dei Carabinieri che toglie una fondamentale risorsa per il controllo del territorio e soprattutto per il rispetto delle maggiori tutele previste all'interno dei Parchi dove da sempre si registrano gravi episodi di bracconaggio e di mancato rispetto delle norme a tutela della biodiversità.

In particolare: la proposta di legge, che è stata approvata dal Senato nella seduta del 10 novembre 2016 in un testo risultante dall'unificazione degli Atti Senato nn. 119, 1004, 1034, 1931 e 2012) consta di ventinove articoli, che in gran parte modificano la legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Tra gli articoli più rilevanti si segnala:

- **l'articolo 4** che interviene sulla disciplina dell'Ente Parco di cui all'articolo 9 della legge quadro sulle aree protette (legge n. 394/1991), apportando una serie di modificazioni riguardanti la procedura di nomina del Presidente e del Consiglio direttivo, la composizione e le funzioni del Consiglio direttivo, lo statuto, il Direttore, il Collegio dei revisori dei conti e la pianta organica;
- **l'articolo 8** che detta un'articolata disciplina finalizzata a integrare le norme che regolano le entrate dell'Ente parco;
- **l'articolo 9** che introduce nuove disposizioni per la gestione della fauna selvatica nelle aree protette;

## Paragrafo 2: Cosa dice la riforma e cosa si propone

### 2.1 CONSIGLIO DIRETTIVO

si prevede che il Consiglio Direttivo sia formato dal Presidente e da sei componenti (per i parchi il cui territorio comprende fino a venti comuni) e da otto componenti (per i parchi il cui territorio comprende più di venti comuni).

**ISPRA assume un ruolo più rilevante**, ma ancora una volta in assenza di nuovi oneri per lo Stato, ossia ancora una volta nuove mansioni senza i dovuti finanziari, comunque nel Consiglio Direttivo ISPRA **perde il suo rappresentante se** il consiglio è sotto gli 8 membri, a favore di un **imprenditore del settore agricolo**, ma pur sempre un imprenditore, così come **entra a gamba tesa FEDERPARCHI** che assume titolarità di rappresentanza istituzionale degli Enti Gestori delle aree protette. Il Consiglio Direttivo si sbilancia tutto sulla rappresentanza politica e territoriale e imprenditoriale a discapito delle competenze scientifiche e di salvaguardia delle biodiversità.

COSA SI PROPONE: maggiore rappresentanza per le associazioni territoriali e i soggetti competenti tecnicamente, minore rilevanza a Federparchi e ai sindaci (non competenti a livello tecnico)

## 2.2 DIRETTORE DEL PARCO

il nuovo comma 11 affida la gestione amministrativa dei parchi nazionali a un direttore, nominato dal Consiglio direttivo. Il vigente comma 11 prevede che la nomina avvenga con decreto del Ministro dell'ambiente.

La scelta avviene nell'ambito di una terna di soggetti, compilata a seguito di selezione pubblica, in possesso di laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea (conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica n. 509 del 1999) e di particolare qualificazione professionale. La norma vigente prevede, invece, che il direttore è scelto in una rosa di tre candidati proposti dal consiglio direttivo tra soggetti iscritti ad un albo di idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco istituito presso il Ministero dell'ambiente, al quale si accede mediante procedura concorsuale per titoli.

**Il Direttore del Parco manca di specifiche competenze scientifiche legate alla biodiversità e resta un burocrate che seppure appartiene all'anacronistico albo dei direttori, non si delinea per competenze specifiche come dovrebbe nel settore della salvaguardia.**

COSA SI PROPONE: il direttore del parco venga nominato in base alle competenze e capacità professionali possedute in relazione alla specificità dell'incarico, nell'ambito di un tema di soggetti qualificati selezionati **previa procedura concorsuale** per titoli, con i criteri, i requisiti e le modalità definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, emanato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

## 2.3 LE ROYALTIES

L'articolo 8 individua, in capo ai titolari di determinate concessioni, autorizzazioni e attività, specifici obblighi di versamento annuale di somme in favore dell'ente gestore dell'area protetta.

Con riferimento alle c.d. royalties il rischio è che gli Enti Parco possano subire gravi condizionamenti nel loro operato perché incentivati dalla possibilità di avere maggiori entrate con il rilascio dell'autorizzazione. L'introito rischierebbe di far perdere la garanzia di imparzialità e il nuovo sistema premierebbe proprio i parchi che rilasceranno maggiori autorizzazioni.

L'introduzione di royalties, è contrario alla stessa legge 394, ed in particolare all'art. 11 comma 3, che dispone il divieto di opere che, anche solo potenzialmente, possano arrecare pregiudizio all'ambiente naturale tutelato.

COSA SI PROPONE: evitare stretta connessione tra contributi a titolo di concessioni, autorizzazioni e attività e la gestione dell'ente parco. Sarebbe necessario prevedere il pagamento di tasse più alte per

gli impianti impattanti in modo da poter assicurare comunque la prevalenza della tutela della natura su altri particolari interessi economici. Al tempo stesso, il rafforzamento dei divieti nella legge, in modo da porre il Parco più al riparo dalle possibili, e anzi probabili, pressioni finalizzate all'ingresso di nuove attività il più delle volte non compatibili con la specifica qualità ambientale dei Parchi italiani. In via subordinata, i contributi dovrebbero essere raddoppiati nel caso in cui gli impianti si trovino nelle aree ricadenti in Siti di Importanza Comunitaria (SIC), Zone Speciali di Conservazione o Zone di Protezione Speciale (ZPS)».

OCCORRE EVIDENZIARE: tra le entrate menzionate all'art.8, il comma 1-decies dispone che i proventi derivanti dalla vendita della fauna catturata o abbattuta a fini di conservazione di specie e habitat naturali costituiscano una delle entrate degli enti gestori delle relative aree protette. questa disposizione potrebbe avere pericolosi effetti collaterali della modifica proposta sulla normativa alla caccia 157/92 che potrebbe portare anche ad un avvio di procedura infrazione da parte dell'Unione Europea.

## 2.4 LA DISCIPLINA SUL CONTROLLO FAUNISTICO

### COSA SI PROPONE

La gestione della fauna selvatica attraverso catture e abbattimenti selettivi **deve essere finalizzata a prevenire o ridurre i danni alla biodiversità e ai servizi ecosistemici, compatibilmente con il generale obiettivo di assicurare la conservazione delle specie a livello nazionale.**

**Si deve evitare che la disciplina del controllo faunistico finisca per legittimare la caccia nelle aree protette**, e soprattutto non condividiamo che si proceda alla **vendita degli animali abbattuti o catturati** in operazioni di controllo, anche qui potrebbe innescarsi meccanismo analogo a quello già espresso per le royalty: la soluzione è vietare che gli animali catturati o uccisi in operazioni di controllo faunistico possano essere oggetto di vendita.

Gli enti di gestione dovrebbero predisporre apposito piano di abbattimento per le specie non protette da normativa europea, solo dopo aver effettuato un'approfondita indagine conoscitiva e un censimento delle specie presenti all'interno del parco.

I piani per la gestione faunistica indichino il numero di capi abbattibili in totale, il periodo entro il quale si attua il controllo numerico e i confini dell'area soggetta alle operazioni di controllo. I piani indicano altresì i tempi e i modi della verifica del rispetto degli obiettivi e prescrizioni, nonché i soggetti preposti alla raccolta dei dati sulle catture e sugli abbattimenti in tempi utili per sospendere in tempo il piano dei prelievi nel caso siano raggiunti gli obiettivi prefissati.

Per le catture l'ente parco si avvale con priorità della collaborazione di imprenditori agricoli singoli o in forma associata, stipulando specifiche convenzioni ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, che prevedano obbligatoriamente la formazione degli operatori e le modalità di cattura ammissibili. Per gli abbattimenti selettivi ritenuti necessari per il controllo del cinghiale (*Sus scrofa*) e della fauna alloctona invasiva l'organismo di gestione del parco si avvale altresì di persone dotate di licenza di caccia in base alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, previa realizzazione di un corso di formazione sul controllo selettivo della fauna selvatica. Gli abbattimenti selettivi sono consentiti esclusivamente per appostamento con fucile ad anima rigata munito di ottica. Per gli abbattimenti

selettivi nell'area del parco sono in ogni caso vietate le tecniche di caccia in forma collettiva della braccata, della girata e della battuta.

L'azione del MoVimento 5 Stelle dovrebbe anche mirare a una estensione della superficie interessata dalla presenza di aree protette e alla concretizzazione del progetto "Appennino parco d'Europa", una sorta di unico corridoio ecologico in grado di percorrere tutta la crinale appenninica dalla Alpi Apuane all'Aspromonte.

E' necessario intervenire per "costringere" le regioni a mettersi in regola e rispettare le direttive europee per quanto riguarda la gestione delle aree SIC-ZPS-ZSC e la comunicazione dello stato di conservazione secondo le scadenze dettate.

### **Paragrafo 3: Costi e benefici**

La politica sulle aree protette coinvolge direttamente quella per i piccoli borghi. Infatti la quasi totalità dei comuni ricompresi all'interno dei confini di queste aree sono appunto comuni con meno di 5 mila abitanti.

Sono chiaramente connessi anche molteplici altri temi come quello dello sviluppo del turismo sostenibile, della mobilità dolce, della lotta ai cambiamenti climatici mediante stoccaggio della CO2, etc...

Con la legge di stabilità 2016 è stata autorizzata una ulteriore spesa per 2 milioni di euro annui in favore dei parchi nazionali. In questo modo per ciascuno degli anni 2016-2017-2018 i trasferimenti statali verso i Parchi nazionali ammonta a circa 6 milioni di euro. E' una inversione di tendenza rispetto ai continui tagli avvenuti a partire dal 2013.

Molti problemi si registrano sul fronte degli esigui finanziamenti che le regioni destinano alle aree protette regionali con conseguenti carenze finanche a livello amministrativo a causa della mancanza di strutture di gestione adeguate.

# Cap. 7: per una vera mobilità sostenibile

## Paragrafo 1: Stato attuale

### 1.1 Dati

In considerazione degli allarmanti livelli di inquinamento atmosferico, dovuti in buona parte al settore trasporti, si propone un investimento in forme di mobilità sostenibile alternative all'uso esclusivo dell'auto privata al fine di favorire la diminuzione del traffico veicolare privato, del congestionamento stradale e di conseguenza la riduzione delle emissioni inquinanti.

Tra le varie forme di mobilità sostenibile quella ciclistica può offrire senz'altro una valida combinazione di effetti positivi in termini ambientali, sanitari ed economici così come mostrato dal rapporto "Unlocking new opportunities. Jobs in green and healthy transport", prodotto dall'Organizzazione Mondiale della Salute – Ufficio regionale per l'Europa, in cui si rileva come l'investimento nel trasporto ecosostenibile possa fruttare oltre settantaseimila nuovi posti di lavoro in Europa.

A ciò si aggiunge la constatazione delle potenzialità del nostro paese in termini di sviluppo del turismo sostenibile rivalutando strade, ferrovie, altri percorsi – naturali o artificiali – come i tratturi, le strade militari e le alzaie dei fiumi, progressivamente abbandonate per favorire nuove e più moderne infrastrutture di collegamento. Tali percorsi potrebbero diventare il punto di partenza per lo sviluppo di un turismo che fruisca in maniera sostenibile il patrimonio naturalistico, storico-artistico, paesaggistico etc... ponendo l'Italia all'avanguardia in Europa in tema di mobilità dolce.

Per la sua straordinaria bellezza l'Italia potrebbe infatti essere al primo posto nella domanda di turismo sostenibile. Il problema è che manca un'offerta adeguata sia per quanto riguarda le infrastrutture, sia per quanto riguarda una ricettività che tenga conto delle esigenze di questo tipo di turismo.

Altrettanto interesse potrebbe rivestire il fatto che, a partire dalla seconda metà del XX secolo, l'Italia ha visto progressivamente aumentare la sua superficie forestale fino agli attuali undici milioni di ettari. Una tale risorsa potrebbe essere impiegata per fini naturalistici, di tutela e di protezione degli spazi naturali del Paese, ma anche a scopi culturali e didattici, attraverso la promozione di appositi programmi di diffusione della cultura dell'affezione verso l'ambiente, che potrebbero vedere proficuamente coinvolti gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado attraverso progetti di educazione ambientale tramite percorsi di mobilità dolce.

### 1.2 Contesto normativo

Sul fronte dello sviluppo di una gestione sostenibile degli spostamenti casa-lavoro, il decreto ministeriale sulla "Mobilità sostenibile nelle aree urbane" del 27 marzo 1998 (Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 1998) all'articolo 2 individua le zone d'intervento nei comuni di cui all'allegato III del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 novembre 1994 nonché tutti gli altri comuni compresi nelle zone a rischio di inquinamento atmosferico individuate dalle regioni ai sensi degli articoli 3 e 9 dei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 20 maggio 1991. Successivamente, ad integrazione della suddetta

disposizione, il decreto ministeriale sul “Servizio inquinamento atmosferico, acustico e rischi industriali” del 20 dicembre 2000, all'articolo 1, ha introdotto la figura professionale del Mobility Manager d'area, cui è demandato il compito, tra l'altro, di:

- favorire l'integrazione tra i PSCL (piani degli spostamenti casa lavoro) e le politiche dell'amministrazione comunale in una logica di rete e di interconnessione modale;
- verificare soluzioni, con il supporto delle aziende che gestiscono i servizi di trasporto locale, su gomma e su ferro, per il miglioramento dei servizi e l'integrazione degli stessi, con sistemi di trasporto complementari ed innovativi, per garantire l'intermodalità e l'interscambio, e l'utilizzo anche della bicicletta e/o di servizi di noleggio di veicoli elettrici;
- favorire la diffusione e sperimentazione di servizi di taxi collettivo, di car-pooling e di car-sharing;
- monitorare gli effetti delle misure attuate in termini di impatto ambientale e decongestione del traffico veicolare.

L'Italia ha provveduto, inoltre, con la legge n. 366 del 1998 a individuare un Fondo per gli interventi a favore della mobilità ciclistica contribuendo in parte alla crescita del trasporto a pedali.

Per quanto riguarda il settore del turismo sostenibile, l'Italia si trova in una posizione di arretratezza rispetto alla situazione europea.

Solo per fare alcuni esempi la Germania vanta oltre 200 itinerari ciclabili ad uso turistico, per una rete di più di 70.000 chilometri di piste ciclabili diffuse in tutto il territorio tedesco, lungo le quali si trovano circa 5.000 strutture ricettive attrezzate per questa forma di turismo. L'Olanda, il cui territorio è molto più piccolo, ha realizzato LF-network, una rete di percorsi per la bicicletta nel territorio olandese, per un totale di 4.500 km. Non mancano gli itinerari che attraversano più Stati, come la celeberrima pista ciclabile del Danubio, circa 300 km da Passau a Vienna, che nel periodo estivo viene percorsa da 5.000 cicloturisti ogni giorno, con milioni di euro di fatturato.

## **Paragrafo 2: Cosa si propone**

### **2.1 Mobilità urbana**

Tra le finalità previste per una mobilità sostenibile urbana, vi sono quelle relative la realizzazione di reti e infrastrutture per il trasporto su bici così come dotazioni a garanzia della sicurezza dei ciclisti; nonché interventi finalizzati a realizzare l'intermodalità tra biciclette e mezzi di trasporto pubblico. Elemento, quello dell'intermodalità, che permetterebbe il fondamentale apporto allo sviluppo della mobilità ciclistica quotidiana dentro e fuori dalle aree urbane.

### **2.2 Mobilità dolce e turismo sostenibile**

Si promuove inoltre la creazione di una rete di turismo sostenibile, fortemente sviluppato in altri paesi europei, partendo dalla valorizzazione e il recupero degli itinerari di valore storico e culturale.

L'idea, concretamente parlando, è quella di creare una rete nazionale di mobilità dolce che, in via prioritaria, riguarderà le infrastrutture in disuso. Qualche esempio: ferrovie non più utilizzate, argini e alzate di fiumi e canali, tronchi stradali dismessi, strade appartenute al demanio militare, ecc.

Le Regioni avranno il compito di elaborare un programma regionale di mobilità dolce, aggiornato al massimo ogni due anni. Sarà poi creato un elenco nazionale per individuare tutte le linee ferroviarie e i percorsi viari. Infine, è prevista anche la creazione di un "Ufficio biciclette", presso il Ministero dell'Ambiente, per la promozione e il controllo di una rete nazionale.

Al fine di garantire una fruibilità ancora maggiore della rete, la proposta è quella di disciplinare l'intermodalità e quindi gli aspetti relativi alla connessione della rete con i mezzi di trasporto, ovvero con le ferrovie in esercizio della rete di trasporto locale, con le ferrovie turistiche in esercizio, con le linee di navigazione interna, con gli impianti a fune e con le autolinee pubbliche.

Si propone l'istituzione di un Ufficio biciclette presieduto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e composto dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dei beni e delle attività culturali e del turismo, da rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, nonché da rappresentanti di altre associazioni che per scopi e per statuto sono conformi alle finalità della legge.

Rientreranno nell'attività dell'ufficio:

- fornire supporto scientifico e tecnico nella redazione della rete nazionale della mobilità dolce e nella redazione delle linee guida;
- supportare lo sviluppo della rete favorendo e curando gli accordi tra le regioni e le province e le connessioni intermodali;
- aiutare nell'identificazione dei tronchi di ferrovie in disuso;
- promuovere e curare iniziative volte all'incentivazione e alla diffusione della mobilità dolce;
- vigilare sull'attuazione della legge.

Dopo l'individuazione dei percorsi, si dispone la pianificazione degli stessi nonché la definizione delle rispettive modalità d'uso, favorendo le reti a bassa intensità e velocità.

## **2.3 Mobilità ciclistica**

Per quanto riguarda lo sviluppo di una mobilità ciclistica si intende infine la promozione dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative, al fine di migliorare l'efficienza, la sicurezza e la sostenibilità della mobilità urbana, tutelare il patrimonio naturale e ambientale, ridurre gli effetti negativi della mobilità in relazione alla salute e al consumo di suolo, valorizzare il territorio e i beni culturali, implementare e sviluppare l'attività turistica.

## **Paragrafo 3: Costi e benefici**

I benefici per lo sviluppo di una rete di mobilità dolce sono soprattutto in termini di tutela ambientale e sanitaria, tramite l'incentivazione di altre forme di mobilità che non abbiano ricadute in termini di inquinamento.

I benefici sarebbero anche relativi al rilancio dell'economia, attraverso la creazione di posti di lavoro ed infrastrutture su tutto il territorio, privilegiano una gestione locale dell'offerta di fruizione turistica.

Per quanto riguarda i costi per la creazione di una rete di mobilità dolce bisogna considerare che il grosso sarebbe già pronto: non è necessario progettare né consumare nuovo suolo per realizzarla, ma sarebbe sufficiente sottrarre al degrado e all'incuria migliaia di km di ferrovie dismesse, strade abbandonate e sentieri dimenticati, da restituire alla loro originaria bellezza e, al loro antico fascino. Servono risorse molto modeste rispetto a quelle che lo Stato si ostina a investire in faraonici progetti infrastrutturali, come quelli stanziati per la realizzazione del Programma delle infrastrutture strategiche, e il ritorno – grazie al volano su un settore turistico in continua crescita – sarebbe positivo per importanti settori dell'economia turistica.

I costi sono dunque irrisori rispetto alle potenzialità di un patrimonio che va preservato e valorizzato in quanto potrebbe rappresentare un'occasione di rilancio del nostro paese sul fronte del turismo, con un occhio attento anche all'educazione ecologica.

# Cap. 8: stop alle trivellazioni

## Paragrafo 1: Stato attuale

### 1.1 Trivellazioni offshore Italia

In Italia sono presenti più di 1.000 pozzi produttivi di idrocarburi, di cui 615 onshore e 395 offshore, di questi, 777 pozzi producono gas mentre i restanti 233 sono mineralizzati ad olio. Le produzioni annuali di gas (8 GS<sub>m</sub>3) ed olio (5 Mton) coprono rispettivamente il 10% ed il 7% del fabbisogno energetico nazionale.

L'attività di esplorazione e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare o in terraferma comporta inevitabilmente il ricorso ad operazioni invasive e potenziali rischi non eliminabili per l'ambiente e per la salute, così come l'aumento di emissioni climalteranti.

Va considerato che il Mar Mediterraneo è un mare piccolo e semichiuso con caratteristiche esclusive, rappresenta uno straordinario patrimonio dell'intera umanità, ma con una dimensione inferiore all'1 per cento dei mari del Mondo. E' gravato dal transito del 25% del traffico mondiale di idrocarburi, di cui solamente un terzo destinato ad approdi e consumi mediterranei. Eventuali attività di ricerca e di estrazione nel mare Mediterraneo, di ridotte dimensioni e semichiuso (con due soli accessi naturali, Gibilterra e i Dardanelli, ed uno artificiale, il Canale di Suez), comporterebbero ulteriori problemi considerata la particolare fragilità dell'ecosistema marino, la cui esigenza di tutela dovrebbe essere condivisa da tutti i paesi che vi si affacciano, come previsto del resto dalla direttiva europea 2013/30/UE e dalla convenzione di Barcellona.

Quasi la metà degli impianti di trivellazione in mare nella fascia protetta, ossia all'interno delle 12 miglia dalla costa, non sono mai state sottoposte a valutazione di impatto ambientale.

Secondo i dati dello sviluppo economico sono 88 le piattaforme e strutture emerse entro le 12 miglia che fanno capo a 31 concessioni a coltivare. Di queste ben 42, ossia il 47,7% delle piattaforme interessate dall'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono state costruite prima del 1986 e quindi non sono mai state sottoposte alla valutazione di impatto ambientale. Il 48% delle piattaforme, delle strutture di appoggio e delle infrastrutturazioni ad esse connesse, hanno un'età maggiore ai 40 anni, mentre l'età media di tutte quelle comprese nelle 12 miglia dalla costa è dai 35 ai 40 anni. Delle 88 piattaforme presenti nelle 12 miglia dalla costa ce ne sono 8 classificate «non operative», 31 tutte per giacimenti di gas sono classificate «non eroganti», ossia non estraggono gas. Questo significa che il 44% delle piattaforme attualmente non stanno lavorando.

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 prescrive che a termine delle attività di estrazione il concessionario debba smantellare le infrastrutture e procedere al ripristino dei luoghi. In caso di inattività prolungata e in assenza di termine della durata della concessione i concessionari non si trovano nell'obbligo di procedere con questi interventi.

La bonifica delle aree interessate dagli impianti di estrazione risulta essere quanto mai urgente se si considerano i dati rivelati da uno studio condotto da Greenpeace secondo i quali i sedimenti nei pressi delle piattaforme sono spesso molto contaminati. All'interno del bacino del mar Mediterraneo poi risulta che l'Adriatico sia il mare che vanta la più alta presenza di piattaforme petrolifere e, allo stesso tempo, il mare che fornisce oltre la metà del pescato in Italia.

Secondo i dati forniti dal Piano d'Azione Mediterranea delle Nazioni Unite, ogni anno il Mediterraneo è oggetto di immissioni di idrocarburi per circa 600 mila tonnellate, mentre, a partire dal 1985, si sono verificati 27 incidenti con un totale di 271.900 tonnellate di petrolio sversate. La maggior parte degli sversamenti di idrocarburi in mare, circa l'80%, è imputabile allo svolgimento di attività di routine di manutenzione degli impianti, di estrazione e trasporto degli idrocarburi.

Una piattaforma in mare nell'arco della sua vita rilascia mediamente 90.000 tonnellate di sostanze inquinanti, il Mediterraneo ha una densità di catrame pelagico di 38 milligrammi per metro quadro, una percentuale altissima ormai assolutamente insostenibile, che rischia di aumentare ancora con l'avvio di nuove attività di coltivazione di idrocarburi. In sostanza il Mediterraneo è già oggi il mare con il più elevato inquinamento da petrolio al mondo il quale, unito ad altre forme di inquinamento (scarichi urbani e industriali non depurati, uso dei sostanze chimiche in agricoltura, e altro) rischia di compromettere gravemente l'equilibrio dei suoi ecosistemi. Non va inoltre dimenticato che le attività di esplorazione e coltivazione di idrocarburi, oltre a mettere a repentaglio l'integrità di aree di particolare pregio paesaggistico e naturalistico e le numerose attività economiche legate al turismo e alla pesca, comportano un aumento del rischio sismico e vulcanico. Gli eventi sismici che hanno interessato il territorio nazionale negli ultimi anni attestano l'imprevedibilità dell'attività tellurica e vulcanica sotto la crosta terrestre, in mare e sulla terraferma, rimanendo sempre sospesa la minaccia che un terremoto possa danneggiare le piattaforme utilizzate per le attività di ricerca e di estrazione con episodi di inquinamento difficili da controllare, che sortirebbero effetti deleteri sulle attività economiche realizzate in mare e sulle coste nazionali. Da tutte queste considerazioni deriva l'assoluta inopportunità a proseguire o ad autorizzare nuove trivellazioni, poiché ogni altra attività legata a prospettive di estrazione di idrocarburi in mare e in terraferma, ancorché meramente esplorativa, intaccherebbe l'integrità dei siti, marini e terrestri e l'immagine ad alto valore naturalistico che sempre più si va imponendo all'attenzione del turismo internazionale.

# LA MINACCIA DEL PETROLIO NEL MARE ITALIANO



## 1.2

### Permessi di ricerca e coltivazione

Il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi/gassosi è rilasciato alla compagnia petrolifera, a seguito di un procedimento unico che inizia con la selezione dei progetti effettuata dal Ministero dello Sviluppo Economico, sentito il parere dell'organo consultivo CIRM, nell'ambito della quale sono rappresentate le Amministrazioni statali competenti (Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ISPRA, Avvocatura dello Stato) oltre che i rappresentanti regionali. Per i permessi offshore sono coinvolti

anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e quello delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

Si può notare che mentre i permessi in terraferma vengono rilasciati dal Ministero d'intesa con le regioni interessate, i progetti offshore sono sottoposti alla procedura di assoggettabilità ambientale e/o all'espressione del giudizio di compatibilità ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, o della regione interessata, ma non è richiesta "l'intesa" con la regione stessa. L'attuale procedura autorizzativa non prevede pertanto un adeguato coinvolgimento delle comunità locali, a cui, in molti casi, viene richiesto esclusivamente un parere sulla realizzazione degli impianti.

### **1.3 Tecniche di estrazione di idrocarburi**

Grande perplessità desta la fratturazione idraulica ("Fracking") con la quale si intende una modalità di estrazione di idrocarburi, come petrolio ("Shale Oil") e gas naturale ("Shale Gas"), dalle rocce mediante l'iniezione ad alta pressione di acqua ed altri reagenti chimici nel sottosuolo fratturando violentemente le rocce di scisto sottostanti incrementando in tal modo la liberazione e la migrazione in superficie dei fluidi contenenti idrocarburi liquidi o gassosi per il successivo immagazzinamento. Tale procedura può determinare effetti dannosi anche di tipo ambientale in quanto, modificando la struttura e le caratteristiche fisiche di trasmissività del sottosuolo, si può determinare la messa in comunicazione di falde con differenti qualità delle acque utilizzate nel processo di fratturazione idraulica (spesso addizionate a diverse sostanze pericolose, tra le quali naftalene, benzene, toluene, xylene, etilbenzene, piombo, diesel, formaldeide, acido solforico, tiourea, cloruro di benzile, acido nitrilotriacetico, acrilamide, ossido di propilene, ossido di etilene, acetaldeide, ftalati, cromo, cobalto, iodio, zirconio, potassio, lanthanio, rubidio, scandio, iridio, krypton, zinco, xenon e manganese). La tecnica della fratturazione idraulica, che è molto utilizzata negli Stati Uniti dove è dimostrato che stia creando notevoli danni ambientali, in Europa è impraticabile (come ha affermato Leonardo Maugeri, ex direttore strategie e sviluppo di Eni) per la densità della popolazione e le inevitabili proteste. Quindi in Italia il "Fracking" è tecnicamente vietato, ma ufficialmente non esiste alcuna norma che lo bandisca;

### **1.4 Accordi internazionali**

Infine va portato all'attenzione il fatto che risulta ormai urgente avviare, anche nelle sedi internazionali e comunitarie, idonee iniziative politiche, normative ed amministrative al fine di definire più severe regolamentazioni, strumenti e capacità di intervento a fronte dei rischi connessi alle attività di ricerca, coltivazione e trasporto via mare di idrocarburi. Già nel corso della XVI Legislatura, la 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, discutendo relativamente alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio "Affrontare la sfida della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi", approvò una risoluzione con la quale si impegnava il Governo, tra l'altro, ad avviare tutte le procedure necessarie per la ratifica del protocollo per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondale marino e del relativo sottosuolo (Protocollo offshore) e ad operare per far sì che l'attuazione del protocollo medesimo sia riconosciuta come priorità nell'attività della Convenzione di Barcellona per il biennio 2012-2013 e ad attivarsi nelle diverse sedi internazionali, comunitarie e nazionali per la modifica del regime giuridico delle responsabilità per gli sversamenti inquinanti in mare prodotti da trasporti marittimi di idrocarburi ed altre sostanze inquinanti, mediante l'espressa corresponsabilizzazione delle società, delle imprese e dei soggetti

destinatari di detti trasporti, al fine di espandere il novero dei responsabili tenuti a risarcire i danni anche ambientali, così da conseguire una maggiore attenzione anche da parte dei medesimi destinatari ai requisiti di modernità, di efficienza e di sicurezza delle navi da utilizzare per il trasporto via mare di sostanze inquinanti o pericolose.

## **Paragrafo 2: La nostra proposta**

Le linee guida del M5S per quanto riguarda le trivellazioni offshore hanno come principio la tutela degli interessi dei cittadini italiani, proprietari delle materie prime di suolo e sottosuolo. I focus principali che hanno guidato le nostre scelte sono la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della salute, in ottica di una progressiva fuoriuscita e indipendenza dal mercato delle fonti energetiche fossili.

### **2.1 Certificazioni, controlli, autorizzazioni**

- ripristinare il divieto, nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, anche per i processi autorizzativi in corso, assumendo provvedimenti legislativi atti a modificare e rivedere il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 27 dicembre 2012, che ha ampliato la zona marina "C"; conseguentemente a rivedere il complesso delle autorizzazioni per la ricerca, le prospezioni e le perforazioni in mare rilasciate a seguito di esso;
- prevedere, in maniera chiara ed univoca, che il parere degli enti locali sulle installazioni da assoggettare a valutazione di impatto ambientale (VIA) sia acquisito e vagliato nell'ambito dello stesso procedimento di VIA, al fine di assicurare la previsione e la conseguente valutazione del parere degli Enti locali in relazione alle istanze di rilascio di titoli minerari in mare;
- prevedere che l'istruttoria per le perforazioni in mare e in terraferma - i cui oneri sono posti a carico dei soggetti che inoltrano l'istanza - sia effettuata mediante il contributo di istituti di livello nazionale in possesso delle professionalità tecniche e delle competenze specialistiche, quali l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale o il Consiglio Nazionale delle Ricerche, che devono essere coinvolti, in via ordinaria, nelle procedure finalizzate a tale tipologia di valutazioni;
- assicurare il reale recepimento della Direttiva 2013/30/UE, prestando particolare attenzione alla valutazione delle capacità tecnico-economiche del richiedente, anche per far fronte a eventuali misure di compensazione di danni ambientali, al coinvolgimento dei territori e ai compiti della Autorità competente;
- assicurare che gli introiti erariali previsti dall'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 siano integralmente assegnati, ad inizio dell'anno finanziario successivo, appositi capitoli istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, per assicurare il pieno svolgimento rispettivamente delle

azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino e delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare;

- effettuare un'analisi preventiva dei costi e dei benefici in relazione a future attività esplorative da autorizzare in zone di particolare pregio turistico ed economico;

prevedere un'analisi epidemiologica effettuata dall'Istituto superiore di Sanità, sui rischi della salute umana che andrebbe ad analizzare l'attività di ricerca, esplorazione e coltivazione idrocarburi e a disporre il blocco e il rilascio di future autorizzazioni qualora siano comprovati i rischi;

- porre in essere ogni atto di competenza, anche di carattere normativo, finalizzato ad adeguare i livelli di rilascio di idrogeno solforato attualmente previsti, secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), di 0,005 parti per milione (ppm). Quindi adottare ogni opportuna iniziativa, anche normativa, tesa a salvaguardare la salute delle popolazioni residenti nelle aree esposte alle emissioni di idrogeno solforato ed ove sussistono attività estrattive, di lavorazione e di stoccaggio di prodotti petroliferi;

- normare il sistema di smaltimento previsto dalla normativa vigente per "fanghi e fluidi perforanti" che si generano per raggiungere i giacimenti petroliferi anche per gli impianti off-shore al fine di impedire la prassi secondo cui questi fanghi nelle fasi di estrazione marittima vengono dispersi nelle acque;

- estendere la autorizzazione alla VIA anche per le fasi di manutenzione ordinaria che sono la causa dell' 80 per cento degli sversamenti in mare, che nello specifico disperdono in mare ben 90.000 tonnellate l'anno di sostanze inquinanti;

- far adottare agli impianti autorizzati o in fase di autorizzazione quanto previsto dalla Direttiva Europea 2010/75/UE in termini di emissioni industriali per il quale lo Stato può avviare ed imporre le clausole di salvaguardia;

- prevedere che gli impianti di ricerca, sviluppo e coltivazione di idrocarburi siano sottoposti a controllo annuale da parte dell'ISPRA con i costi di verifica a carico delle società concessionarie;

- sottoporre a VIA gli impianti già autorizzati e mai sottoposti a valutazione di impatto ambientale entro le 12 miglia.

## **2.2 Decommissioning e garanzie**

- rafforzare gli obblighi relativi alla dismissione e alla messa in sicurezza delle piattaforme attraverso la predisposizione di un apposito documento recante una «strategia di abbandono del sito» che utilizzando le best-practices internazionali sul punto, definisca il livello di clean-up da raggiungere, nonché la prestazione di garanzie finanziarie cauzionali anche prevedendo obiettivi legati al riciclo dei materiali con cui sono realizzate le installazioni;

- valutare quale sia l'effettiva produttività dei giacimenti in esercizio e assicurare che le imprese responsabili reperiscano le risorse necessarie a finanziare le attività di decommissioning delle piattaforme da avviare a dismissione, anche prima del termine della durata della concessione, e ad assicurare la soddisfazione delle richieste di risarcimento e ripristino a cui sono tenute le compagnie petrolifere per i danni ambientali cagionati, attraverso l'innalzamento delle royalty sulle attività estrattive e sulle concessioni di coltivazione in mare.

## 2.3 Fratturazione idraulica

- prevedere il divieto della tecnica della fratturazione idraulica;
- includere nella Valutazione di impatto ambientale (VIA) le operazioni relative alle esplorazioni, alle ricerche e all'estrazione del gas da scisto.

### 2.4 Restrizioni e divieti

- estendere il divieto per le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare (previsto dall'articolo 35 del decreto-legge 22 giugno 2012 n.83) anche per quanto riguarda gli "scogli affioranti" e per le aree marittime e costiere protette in fase di attuazione o costituzione;
- prevedere la sospensione delle attività estrattive e di prospezione in zone a rischio sismico, vulcanico, tettonico così come indicato da indagini scientifiche preventive di supporto effettuate dagli enti di ricerca INGV, ISPRA e CNR;
- prevedere il blocco delle attività in corso e del rilascio di future autorizzazioni in zone di particolare ripopolamento ittico, così come opportunamente indicato da indagini scientifiche preventive di supporto, effettuate dagli enti di ricerca INGV, ISPRA e CNR;
- indire una moratoria per le nuove attività di coltivazione di idrocarburi nel mare territoriale e in terraferma;
- incrementare le condizioni di sicurezza del trasporto marittimo con particolare riferimento al Mare Adriatico.

## 2.5 Accordi internazionali

- promuovere con la massima tempestività la ratifica degli accordi e delle convenzioni internazionali, a cui l'Italia aderisce che in ogni modo mirino a prevenire o a minimizzare gli impatti prodotti dalle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi che si svolgono lungo le coste, unitamente a tutte le convenzioni concernenti la prevenzione o minimizzazione degli impatti prodotti dal trasporto di idrocarburi e sostanze pericolose via mare o comunque relative all'inquinamento marino;
- promuovere in tutte le sedi opportune iniziative volte a definire una comune strategia con tutti gli altri Paesi del Mediterraneo per una severa regolamentazione dello sfruttamento di giacimenti sottomarini di idrocarburi nell'intero bacino;

- promuovere un innalzamento del quadro regolatorio in materia di sicurezza anche nei Paesi del Mar Mediterraneo attraverso l'attivazione degli opportuni canali diplomatici e la promozione di una conferenza dei Paesi rivieraschi;
- verificare la compatibilità di attività eventualmente in corso da parte di Stati mediterranei in acque internazionali o di loro competenza con gli accordi internazionali in essere e con le discipline regolative concernenti lo sfruttamento della piattaforma continentale e comunque, ove ritenga, ad attivare una stretta interlocuzione con gli stessi Stati per sollecitare il fermo di iniziative che, data la particolare contiguità e vicinanza con la regione marina e con le coste italiane, potrebbero metterne a rischio l'integrità e in virtù di ciò predisporre l'elenco esatto delle autorizzazioni rilasciate ed ancor oggi in vigore e con riferimento alle acque territoriali italiane e, al di fuori di esse, alla piattaforma continentale ed altresì di ogni altro nulla osta rilasciato anche con riferimento ad iniziative di stessa natura ove lo Stato italiano sia partecipe.

## **2.6 Inserimento nel catasto e il pagamento dell'imposta municipale propria per le piattaforme petrolifere installate nel mare territoriale**

### **2.6.1 Premessa**

Intendiamo colmare una grave lacuna normativa che riguarda la tassazione di alcune strutture situate nel mare territoriale: nello specifico, le piattaforme di ricerca e di estrazione petrolifera. Su tale materia si è espressa, il 21 febbraio 2005 e il 24 febbraio 2016, la sezione tributaria della Suprema Corte di cassazione con la sentenza n. 13794 e n. 3618 che di fatto ha riconosciuto il potere impositivo del comune sulle acque territoriali. Secondo la Suprema Corte, "sull'intero territorio dello Stato, ivi compreso il mare territoriale, convivono e si esercitano i poteri dello Stato contestualmente ai poteri dell'Ente regione e degli Enti locali". Per questo motivo "non è configurabile, quindi, che su una porzione del territorio -inteso in senso lato- su cui si esercita la sovranità dello Stato non convivano i poteri delle autorità regionali e locali". Se infatti, per assurdo, su parte di questo territorio, ricoperto dal mare territoriale, non venissero esercitati i poteri amministrativi della regione e del comune "ne deriverebbe la necessaria conseguenza che, nell'ipotesi di costruzione su palafitte nel mare territoriale, i Comuni non avrebbero nessuna possibilità di esercitare le funzioni amministrative loro proprie". È stata chiaramente rigettata, quindi, la tesi secondo la quale i fabbricati che insistono sul mare non rientrano nella potestà amministrativa degli enti locali, quindi i proprietari degli stessi non solo non godono dei vantaggi connessi alla loro esclusiva ubicazione, ma neanche di quelli di natura fiscale derivanti dalla non tassabilità degli immobili alle imposizioni locali. L'indolenza del legislatore in questa materia ha creato una palese violazione dell'articolo 118 della Costituzione che riconosce a comuni, province e città metropolitane la titolarità di "funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Inoltre si sono venute a creare delle vere e proprie zone franche dove il potere dello Stato resta virtuale, mentre quello concreto dei comuni è praticamente azzerato.

### **2.6.2 La nostra proposta**

La proposta in oggetto intende sanare questa mancanza normativa ripristinando la potestà dei comuni e assoggettando le piattaforme petrolifere all'imposta municipale propria (IMU). Nello specifico

intendiamo chiarire cosa si intende per piattaforme petrolifere descrivendole come le strutture definite dalla direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, in modo da utilizzare un concetto condiviso e approvato a livello europeo. Le piattaforme petrolifere dovranno essere censite e categorizzate come immobili a destinazione speciale o particolare. Saranno assimilate e inserite nella categoria catastale D/9 – Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo, ponti privati soggetti a pedaggio. Dovrà essere creato un apposito Fondo, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, dove confluirà il gettito dall'applicazione dell'aliquota IMU sulle piattaforme petrolifere, che sarà ripartito tra i comuni confinanti.

# Cap. 9: per una nuova governance ambientale

## Sezione 1: politiche concrete contro i cambiamenti climatici

Nel primo quesito proposto alla rete è stato fra l'altro chiesto se le decisioni di ogni Ministero in merito a temi economici, ambientali e sociali, debbano essere orientate a rispettare i limiti planetari e a contrastare i cambiamenti climatici.

La risposta favorevole al quesito implica la creazione di una cabina di regia che coordini i dicasteri competenti, un dialogo strutturato e costruttivo fra governi, comunità imprenditoriale, città, regioni, organizzazioni internazionali, società civile e istituzioni accademiche in modo da mobilitare un forte impegno nazionale e globale verso la realizzazione di società a basse emissioni di carbonio e resilienti.

Andranno individuati i settori d'azione prioritari, un percorso per l'attuazione di interventi, dovrà essere eseguita un'allocazione mirata dei Fondi strutturali europei del triennio 2017-2020.

### Cooperazione internazionale e rifugiati climatici

Gli effetti degli stravolgimenti climatici provocati dall'uomo sono una causa sottovalutata e sempre più importante degli esodi e delle migrazioni.

Il Norwegian Refugee Council spiega che “nel corso degli ultimi 8 anni è stato registrato un totale di 203,4 milioni di spostamenti collegati ai disastri”. Secondo un dossier di Legambiente, il numero dei profughi ambientali nel 2015 ha superato quello dei profughi di guerra. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha dichiarato che entro il 2050 si raggiungeranno i 200-250 milioni di rifugiati ambientali, con una media di 6 milioni di persone costrette ogni anno a lasciare il proprio Paese a causa in particolare di conflitti scatenati da politiche diffuse e sistematiche di appropriazione di risorse (land grabbing, water grabbing).

## Paragrafo 2: nostre proposte

### 2.1 Preferire il digitale

L'innovazione procede a passi spediti in questo senso: i tradizionali modelli di business sono oggetto di una transizione in senso digitale. Un'ulteriore de-materializzazione dei processi e dei servizi favorirà un'ottimizzazione nella gestione delle risorse: meno impatto, più efficienza.

A tal proposito, l'Enea – l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ha proposto un Piano di azione disegnato proprio per favorire la

transizione verso l'economia circolare made in Italy, attraverso un percorso sviluppato in quattro punti.

Al primo c'è **“la creazione di un'Agenzia nazionale per l'uso efficiente delle risorse”**, sul modello tedesco e giapponese; al momento l'Italia non ha neanche una strategia nazionale dedicata. A ruota, l'Enea indica la necessità impellente di una “semplificazione normativa, con un focus specifico sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti”. Infine, l'Enea sottolinea la necessità di maggiore “sinergia tra PA, ricerca e imprese”, insieme al “trasferimento di tecnologie per l'innovazione del sistema produttivo nazionale”.

## **2.2 Green economy**

Sostenere l'innovazione e la ricerca orientata alla green economy, promuovendo le eccellenze italiane e la competitività su un mercato internazionale sempre più orientato al green, investendo sulle nuove tecnologie low carbon che saranno necessarie sia nella fase di transizione sia in quella di affermazione di un sistema economico a emissioni di gas serra basse o nulle.

Mettere in atto riforme che spostino la tassazione dal lavoro verso il consumo e l'utilizzo delle risorse e ad incentivare i modelli di business orientati alla condivisione e all'erogazione di servizi rispetto ai modelli basati sulla proprietà dei prodotti.

Favorire l'incentivazione della bioeconomia che può fornire un contributo sostanziale alla reindustrializzazione e alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'Unione europea e nel resto del mondo. Il motore trainante per la transizione verso la decarbonizzazione dell'economia è l'ecoinnovazione, intesa come qualsiasi prodotto, processo, sistema di gestione, servizio o procedura, innovativi e finalizzati alla riduzione del flusso di materiali, del consumo di energia, dell'inquinamento e di altri fattori di pressione per ambiente e società, in riferimento all'intero ciclo di vita. In tal senso l'eco-innovazione ha la capacità di creare valore e rispondere alle esigenze dei consumatori e delle imprese rispetto a standard ambientali e sociali e deve essere ritenuto uno strumento essenziale per la Green Economy. Tale strumento apre la strada ad un cambio radicale dei sistemi di produzione e consumo basati sull'approvvigionamento e l'uso sostenibile delle risorse e sulla riduzione/eliminazione delle emissioni, al fine di ottenere il disaccoppiamento tra crescita economica, impatti ambientali e consumo delle risorse. Affinché si possano ottenere reali benefici ed effetti positivi su ambiente, economia e società, l'ecoinnovazione deve essere applicata non solo al settore delle eco-industrie ma all'intera catena di produzione di beni e servizi. Ciò implica, anche, un ripensamento degli stili di vita.

## **2.3 Cabina di regia**

Occorre dare piena attuazione alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici valutando l'opportunità di istituire una cabina di regia che coordini i dicasteri competenti affinché a partire dal 2017 siano messe in campo tutte le misure previste dal redigendo Piano nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici. La cabina di regia, istituita in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dovrà favorire un dialogo strutturato e costruttivo fra governi, comunità imprenditoriale, città, regioni, organizzazioni internazionali, società civile e istituzioni accademiche in modo da mobilitare un forte impegno nazionale e globale verso la realizzazione di società a basse emissioni di carbonio e resilienti. La cabina di regia sarà formata da esperti indicati dai ministeri competenti e da membri di ISPRA, ENEA, CNR e Protezione Civile nonché da accademici e personale amministrativo di supporto.

La cabina di regia dovrà:

- implementare un quadro di azione comune all'interno del quale possano armonizzarsi le singole strategie regionali e locali;
- individuare i settori d'azione prioritari tra i 18 microsettori della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici;
- definire un percorso per l'attuazione di interventi a breve (entro il 2020) e a lungo termine mediante l'utilizzo di "adaptation pathway" (già usati con successo in altri Paesi europei) per i settori di azione prioritari, privilegiando gli interventi di tipo ecosistemico o "verde" e di governance o "soft" (come suggerito nella strategia europea di adattamento) sulla pianificazione e programmazione multisettoriale in Italia;
- finanziare le azioni previste dal piano attraverso un'allocazione mirata dei Fondi strutturali europei del triennio 2017-2020 con lo scopo anche di sostenere il rilancio dell'economia e il rafforzamento strutturale della competitività delle imprese e dei territori nel nostro Paese;
- monitorare e valutare l'efficacia delle azioni intraprese mediante l'uso di indicatori al fine di evitare sprechi di risorse umane e finanziarie e coordinare una futura revisione tecnica della strategia nazionale di adattamento.

## 2.4 Cooperazione internazionale e rifugiati climatici

Gli effetti degli stravolgimenti climatici provocati dall'uomo sono una causa sottovalutata e sempre più importante degli esodi e delle migrazioni. Sfortunatamente, le popolazioni che sono maggiormente vittime del cambiamento climatico sono anche quelle che hanno meno contribuito a crearlo. In media pro capite, le loro emissioni di gas serra sono tra cinque e dieci volte minori di quelle cittadini dei paesi industrializzati. Secondo i demografi, da qui a qualche anno, le attuali migrazioni in direzione dell'Europa ci appariranno assai modeste rispetto a quelle, future e probabili, di decine di milioni di migranti climatici.

In molti paesi, soprattutto i meno ricchi, il terreno diventa arido, i deserti si allargano, il bestiame muore e le risorse idriche diminuiscono o si contaminano. Il Norwegian Refugee Council spiega che "nel corso degli ultimi 8 anni è stato registrato un totale di 203,4 milioni di spostamenti collegati ai disastri". L'Emergency events data base del Cred (Centre for research on the epidemiology of disaster) riporta che negli ultimi 20 anni sono state distrutte da catastrofi climatiche 87 milioni di case. Secondo un dossier di Legambiente, il numero dei profughi ambientali nel 2015 ha superato quello dei profughi di guerra. E c'è di peggio: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha dichiarato che entro il 2050 si raggiungeranno i 200-250 milioni di rifugiati ambientali, con una media di 6 milioni di persone costrette ogni anno a lasciare il proprio paese. Lo straordinario aumento di sfollati interni e di profughi è in gran parte dovuto a conflitti scatenati da politiche diffuse e sistematiche di appropriazione di risorse. Dal dopoguerra a oggi, ben 111 conflitti nel mondo avrebbero tra le proprie radici cause ambientali: 79 sono tuttora in corso e, tra questi, 19 sono considerati di massima intensità.

Nonostante le misure fin qui prese per contenere i cambiamenti climatici e l'aggressione alle risorse naturali, l'espulsione dal proprio habitat di ampie quote della popolazione mondiale a causa del deterioramento ambientale è considerata inevitabile dalla maggior parte della comunità scientifica, in assenza di provvedimenti più radicali di quelli presenti. Eppure il fenomeno resta di fatto invisibile alle legislazioni e alla politica. Nemmeno la Convenzione di Ginevra e il Protocollo aggiuntivo del 1967 riconoscono lo status giuridico di chi fugge da catastrofi ambientali, specie se originate da azioni e interventi umani sulla natura.

Sono rifugiati ambientali quelli che scappano da conflitti per l'accaparramento delle risorse idriche o energetiche, come lo sono coloro che fuggono dalla desertificazione e dal collasso delle economie di sussistenza in seguito a crisi dell'ecosistema, dovute a cause naturali o attività umane: land grabbing, water grabbing, processi di "villaggizzazione" forzata (che negli anni Ottanta causarono la morte di un milione di persone per carestia, in Etiopia), inquinamento ambientale, smaltimento intensivo di rifiuti tossici o radioattivi, scorie radioattive risultanti da bombardamenti.

Questi flussi si aggiungono a quelli causati da guerre e persecuzioni politiche, religiose o etniche, e talvolta vi si sovrappongono in modo inestricabile. È pretestuoso e miope considerare popolazioni in fuga da condizioni invivibili alla stregua di migranti economici, tuttavia è esattamente ciò che fa la Commissione europea con il cosiddetto "approccio hotspot", che istituisce due categorie di migranti: i profughi di guerra, ai quali viene riconosciuto il diritto di chiedere protezione internazionale, e i migranti economici, da rimpatriare – con ciò violando il diritto d'asilo.

Per queste ragioni occorre dare crescente supporto ai paesi in via di sviluppo, attraverso l'attivazione di specifici programmi di cooperazione internazionale finalizzati al trasferimento tecnologico e di conoscenze, affinché vengano poste le basi per la creazione di modelli di sviluppo sostenibile liberi dalla dipendenza delle fonti fossili. I programmi di trasferimento tecnologico rappresentano, inoltre, un'ottima opportunità per le nostre aziende e per l'occupazione ad esse collegata.

Bisognerà, inoltre, valutare iniziative per implementare politiche migratorie pianificate e ben gestite, migrazioni sostenibili sulla base della libertà di mobilità e di migrazione prevista dalla dichiarazione universale dei diritti umani, e quindi per contrastare e prevenire ogni migrazione forzata, favorendo il riconoscimento dello status di "climate refugees".

## **2.5 Territorio**

Occorre incentivare e promuovere, in tutti i livelli di aggregazione territoriale, lo sviluppo di infrastrutture verdi in grado di sequestrare carbonio e compensare in parte le emissioni di gas serra, soprattutto in ambito urbano introducendo misure per fermare il consumo di suolo attraverso piani di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e, ove possibile, di ripristino delle condizioni ecosistemiche naturali dei luoghi, con particolare riferimento ai versanti montuosi oggetto di dissesto idrogeologico.

La cabina di regia sui cambiamenti climatici dovrà favorire, per quanto di competenza, lo sviluppo in modo coordinato di adeguati piani regionali e locali di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, privilegiando le misure ad alto grado di sostenibilità ambientale, evitando impatti negativi sull'ambiente e sugli ecosistemi delle misure stesse.

## **2.6 Alimentazione**

Sarà necessario portare avanti con determinazione, nel dibattito e negli accordi internazionali sulla mitigazione dei cambiamenti climatici, il tema dell'alimentazione e delle scelte alimentari, riconoscendo il forte impatto ambientale legato, soprattutto, alla produzione e consumo di cibi di origine animale e dell'olio di palma. In tal senso saranno di fondamentale importanza misure di contrasto allo spreco alimentare in ossequio agli obiettivi enunciati nella carta di Milano, ovvero nella riduzione del 50% dello spreco alimentare al 2020, definendo delle azioni precise e improrogabili, per agire a più livelli: dalla produzione agricola per evitare le eccedenze, al riutilizzo nella catena alimentare destinata al consumo umano, fino al riciclo e recupero, senza ricorrere alle discariche, per evitare l'incremento delle emissioni di metano e gas serra.

## **2.7 Indicatori di sostenibilità**

Occorre adottare progressivamente indicatori di sostenibilità alternativi come il BES o il GPI capaci di misurare lo sviluppo tenendo in considerazione gli aspetti ambientali e sociali.

L'utilizzo di tali indicatori dovrà interessare ogni aspetto della programmazione economica del CIPE e di ogni operazione di bilancio di organi centrali dello Stato e degli enti locali.

## **2.8 Educazione e formazione**

L'educazione e la formazione sono aspetti di notevole importanza per il contrasto ai cambiamenti climatici. Bisognerà prevedere l'introduzione di specifici cicli di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado per diffondere tra le giovani generazioni la conoscenza del fenomeno dei cambiamenti climatici, con particolare riferimento alle conseguenze socio-economiche e all'adozione di pratiche e stili di vita maggiormente compatibili con i mutamenti in atto. Inoltre bisognerà promuovere e sostenere progetti volti a diffondere lo studio accademico del fenomeno in tutte le sue molteplici sfaccettature, prevedendo finanziamenti ad hoc per le università pubbliche che intendono avviare corsi di studio in merito. Bisognerà, inoltre, sollecitare un impegno in termini di campagne e azioni di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica in merito ai grandi e piccoli gesti che possono contribuire a contrastare i cambiamenti climatici nei paesi sviluppati e nei Paesi in via di sviluppo.

## **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Mentre l'economia europea fa fatica a riprendersi, le energie rinnovabili e il risparmio energetico costituiscono un'attrattiva sempre maggiore per investitori e governi e il raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici per il 2020 consentirebbe in Europa la creazione di 5 milioni di nuovi posti di lavoro, la riduzione della dipendenza da combustibili fossili e il conseguente risparmio fino a 500 miliardi di euro l'anno, a cui si aggiungerebbero ulteriori 200 miliardi per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica.

Secondo l'Oms i danni diretti alla salute causati dal clima saranno compresi tra i 2 e i 4 miliardi di dollari entro il 2030.

L'UNEP (il programma ambientale delle Nazioni Unite) ha pubblicato il rapporto "Adaptation Finance Gap" per misurare il divario finanziario delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, ovvero la differenza tra i costi di adattamento e la quantità di fondi effettivamente disponibile per soddisfare questi costi. Secondo il rapporto, se non vi sarà un aumento dei finanziamenti, entro il 2050 si registrerà un gap significativo tra le risorse a disposizione e i fondi necessari a contrastare l'impatto del riscaldamento globale. Le precedenti stime del 2010 della Banca Mondiale valutavano costi tra i 70 e i 100 miliardi di dollari l'anno fino al 2050, ma secondo le Nazioni Unite i costi effettivi saranno tra i 140 e 300 miliardi di dollari l'anno nel 2030 e tra i 280 e 500 nel 2050, ovvero fino a cinque volte in più del previsto. Inoltre, se non si riuscirà a mantenere la temperatura globale al di sotto dei 2°C entro il 2100, i costi raggiungeranno cifre ancora più allarmanti. In cinque anni si è riusciti a raccogliere fondi per un ammontare di 22,5 miliardi di dollari nel 2014, ma la quantità di risorse per l'adattamento risulta ancora insufficiente.

La lotta ai cambiamenti climatici rappresenta una grande opportunità di crescita per il Paese. Secondo le stime gli investimenti necessari ad attuare le politiche di mitigazione porteranno a un aumento del PIL dell'1,5%. Secondo le stime degli esperti la lotta ai cambiamenti climatici in

Italia attirerà investimenti addizionali pari a 9 miliardi di euro all'anno provenienti soprattutto dal settore privato. Investire nella decarbonizzazione dell'economia permetterà di limitare le perdite causate dai cambiamenti climatici a settori cruciali per il Paese quali il turismo e l'agricoltura. Anche le spese sanitarie legate all'inquinamento e all'aumento delle temperature globali diminuiranno liberando ulteriori risorse per la crescita del Paese.

## **Sezione 2: implementazione e sostegno al nuovo Sistema Nazionale di Protezione Ambientale**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

Con la proposta di legge (C.1945 De Rosa), approvata definitivamente da Camera e Senato, recante misure per "l'Istituzione del Sistema nazionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente e ordinamento delle funzioni dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale ad esso relative" il Parlamento ha espresso la necessità di un complessivo riordino del sistema delle agenzie, nell'ottica di un sostanziale accrescimento del livello di efficienza del sistema.

Con l'approvazione della suddetta legge l'ISPRA viene integrata in un sistema a rete, il Sistema delle Agenzie Ambientali, che conta oggi la presenza sul territorio nazionale di 21 tra le Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA) costituite con apposita Legge Regionale.

Si tratta di un sistema federativo consolidato, che coniuga conoscenza diretta del territorio e dei problemi ambientali locali con le politiche nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente, così da diventare punto di riferimento, tanto istituzionale quanto tecnico-scientifico, per l'intero Paese.

L'istituzione dell'ISPRA rappresenta la coesione del Sistema, pur nel rispetto delle realtà territoriali, e ne favorisce lo sviluppo omogeneo su temi di cooperazione e collaborazione.

Fin dall'istituzione delle prime Agenzie regionali, è emersa l'esigenza di creare degli spazi di confronto e discussione tra le Arpa-Appa, al fine di promuoverne uno sviluppo coordinato. E' per questo motivo che la legge istitutiva dell'APAT prima, e ora dell'ISPRA, ha istituito un Consiglio Federale presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dal Direttore Generale e dai legali rappresentanti delle ARPA-APPA, con funzioni consultive sulla convenzione tra l'Istituto e il Ministero dell'Ambiente, con particolare riguardo all'assegnazione dei finanziamenti e all'utilizzo delle risorse, alle metodologie tecnico operative per l'esercizio delle attività delle Arpa-Appa, al compito di coordinamento dell'Istituto nei confronti delle Arpa-Appa.

La connotazione "a rete" del Sistema nazionale delle agenzie ambientali (costituito dall'ISPRA e dalle agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente) è finalizzata ad assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica. Il Sistema nazionale, concorre, inoltre, al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo del suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali, nonché alla piena realizzazione del principio di derivazione europea "chi inquina paga". Il Sistema nazionale ha la funzione di attuare i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), che rappresentano i livelli qualitativi e quantitativi di attività garantite in modo omogeneo a livello nazionale dal Sistema nazionale medesimo.

In sintesi, i compiti attribuiti al Sistema nazionale sono i seguenti:

- il monitoraggio dello stato dell'ambiente e della sua evoluzione;
- il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento; attività di ricerca, di trasmissione ai diversi livelli istituzionali e di diffusione al pubblico dell'informazione ambientale;
- supporto tecnico-scientifico per l'esercizio di funzioni amministrative in materia ambientale;
- attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze degli altri enti previste dalla normativa vigente;
- attività di supporto nell'individuazione, descrizione e quantificazione del danno ambientale.

Al Sistema nazionale è inoltre conferita l'organizzazione dei propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete nazionale di laboratori accreditati. L'ISPRA, dotato di autonomia e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente, svolge funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente. L'ISPRA svolge, inoltre, funzioni di indirizzo e coordinamento al fine di rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale, tra le quali si prevede, tra l'altro, l'elaborazione di criteri e di standard uniformi per lo svolgimento dell'attività conoscitiva nell'ambito della difesa del suolo e della pianificazione di bacino, il rilevamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica nazionale, attività di ricerca e controllo nella prevenzione dei rischi geologici, con particolare attenzione al dissesto idrogeologico. L'ISPRA predispone inoltre il programma triennale delle attività del Sistema nazionale individuando le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei LEPTA nell'intero territorio nazionale. All'ISPRA sono, altresì, trasferite le funzioni degli organismi collegiali già operanti presso il Ministero dell'ambiente per i quali era stato avviato un procedimento di riordino. All'ISPRA è anche affidato - avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR) - il compito di provvedere alla realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) gestiti dalle agenzie territorialmente competenti. Le leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano disciplinano la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie, nel rispetto dei LEPTA, e del programma triennale delle attività del Sistema nazionale, come predisposto dall'ISPRA, e adeguano le leggi regionali istitutive delle agenzie alle previsioni della legge entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore. Le agenzie svolgono le attività istituzionali obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori di competenza. Possono svolgere ulteriori attività, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA.

## **Paragrafo 2: La nostra proposta**

Sebbene la tutela dell'ambiente appaia ormai da più parti come condizione irrinunciabile al perseguimento di una politica di sviluppo sostenibile, negli anni troppe inefficienze nel sistema dei controlli hanno permesso il proliferare di situazioni di forte inquinamento ambientale e degrado del territorio. Un Paese che voglia guardare con fiducia al futuro non può esimersi

dall'attuazione di una corretta ed efficace politica ambientale, la quale non può prescindere da un sistema di soggetti istituzionali, il sistema delle agenzie, autorevole dal punto di vista scientifico, autonomo rispetto alle diverse istanze burocratiche e indipendente rispetto a interessi industriali e politici.

La volontà è quella di avere a livello nazionale una voce unica e autorevole che fornisca le informazioni necessarie, i monitoraggi e che faccia ricerca applicata ai controlli in campo ambientale, attività atte a tutelare sia l'ambiente che la salute dei cittadini attraverso controlli mirati del territorio e dei fattori ambientali regolati per legge.

Inoltre non va sottovalutato l'aspetto fondamentale di trasformazione interna alle agenzie che dovranno sempre più essere strumento al servizio del cittadino e del paese e non utilizzate come strumento vessatorio e sanzionatorio, un ruolo che deve riscoprire la sua vocazione educativa e di guida e non solo sanzionatoria.

L'approvazione della legge sul SNPA, rappresenta un grande passo avanti in questa direzione, ma al moltiplicarsi dei compiti e della complessità delle responsabilità affidate al SNPA non è stato ancora corrisposto un adeguato finanziamento in grado di assicurare l'effettiva applicazione della legge. Sosteniamo da sempre che i controlli e la prevenzione del danno siano preferibili e molto meno costosi rispetto all'intervento in emergenza a danno avvenuto.

## **2.1 Finanziamenti da ETS**

Per questo motivo, al fine di fornire gli strumenti e le risorse economiche e umane necessarie, sarà riproposta la richiesta di assegnare ad ISPRA una parte delle risorse derivanti dall'Emission Trading System (ETS). La gestione del sistema delle quote di emissione è attualmente a carico di ISPRA stessa che però non usufruisce dei contributi da esso derivanti.

## **2.2 Personale**

Per superare il problema delle risorse umane insufficienti dovranno essere valutati adeguati finanziamenti, a partire dal 2017, tramite cui le agenzie regionali di protezione ambientali potranno formare e/o assumere nuovo personale. Ogni agenzia dovrà individuare le risorse umane necessarie e redigere i piani occupazionali. Il fabbisogno così determinato costituirà il nuovo limite alle assunzioni.

Questi ulteriori finanziamenti, che saranno determinati dopo l'elaborazione dei piani occupazionali, sono fondamentali per garantire i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali istituite da ISPRA e fondamentali affinché il sistema delle agenzie ambientali sia effettivamente in grado di svolgere le funzioni per le quali è stato istituito.

## **2.3 Dispersione funzioni**

L'ISPRA deve rappresentare il braccio operativo del MATTM, fornendo servizi altamente qualificati e soprattutto con quel grado di autonomia e terzietà tecnico-scientifica che sarebbe necessario in tema di controlli ambientali. In questo senso proporremo di riportare in capo al Ministero e ad ISPRA tutte le funzioni oggi devolute a SOGESID SpA, società in house del Ministero dell'ambiente il cui capitale sociale è interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, spesso citata per l'inefficienza e gli scandali legati alle assunzioni di clientela. Questo aspetto verrà ulteriormente chiarito nella scheda del programma relativo alla governance del Ministero.

## **2.4 Terzietà**

Si vuole inoltre predisporre un sistema di selezione del personale dirigente e apicale del SNPA che risponda a criteri di preparazione ed esperienza, svincolandolo dal potere politico e vincolandolo a principi di trasparenza, onestà e tutela del cittadino.

## **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Per rendere perseguibili (dopo anni di tagli) gli obiettivi di rilancio dell'Istituto e di stabilizzazione del proprio personale precario, all'ISPRA sono necessari almeno ulteriori 10 milioni di euro all'anno. I finanziamenti saranno reperiti attraverso la revoca della Convenzione tra il Ministero dell'ambiente e SOGESID SpA oltre alla rimodulazione dei crediti derivanti dal sistema ETS.

Il SNPA invece nel suo complesso necessita di un fondo per rendere omogeneo ed efficace il sistema dei monitoraggi e dei controlli sul territorio nazionale senza distinzione di sorta tra regione e regione. Serve quindi una fase iniziale di investimenti per portare il sistema delle agenzie allo stesso livello in tutta Italia in modo che tutti i cittadini abbiano lo stesso servizio a disposizione e a loro tutela. Potrebbe essere necessaria l'istituzione di un fondo ambiente (di cui parleremo in altre sezioni del programma) le cui disponibilità saranno derivanti dagli effetti della legge sugli ecoreati, ma sono allo studio anche variazioni delle percentuali di fondi destinati alle agenzie derivanti dal SSN.

Un corretto funzionamento dei controlli e del monitoraggio del territorio porta con sé una maggior tutela dei cittadini dal punto di vista ambientale e sanitario. Interventi tempestivi e controlli preventivi potranno evitare o diminuire drasticamente i danni materiali, le morti, i ferimenti e le malattie derivanti, per esempio, da inquinamento, dissesto idrogeologico o esondazioni. Monitorare il consumo di suolo, l'inquinamento delle falde, le emissioni in atmosfera o altri fattori critici, costituisce il punto di partenza per la tutela del nostro paese e dei cittadini di cui vogliamo garantire salute e qualità di vita.

## **Sezione 3: la necessaria riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

La SOGESID SpA è una società in house del Ministero dell'ambiente il cui capitale sociale è interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Costituita ai sensi dell'art. 10 del d. lg. 9 aprile 1993, n. 96). Nata in origine come concessionaria di impianti di depurazione in Campania, è stata trasformata negli anni in uno strumento di gestione e consulenza delle politiche nazionali per i problemi idrici del paese, secondo l'indirizzo della L. 36/1994 ("Legge Galli"). Successivamente è stata nuovamente trasformata, in attuazione dell'art. 1, comma 503, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in società strumentale al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATT), con compiti di supporto tecnico all'attività del ministero stesso e di ingegneria nel campo della tutela ambientale.

L'art. 4 dello statuto sociale individua i settori di attività funzionali alle esigenze del Ministero dell'ambiente e reca un elenco di attività relative al settore delle infrastrutture idriche che concernono le competenze sia del Ministero dell'ambiente sia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il recente regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente, emanato con D.P.C.M. 10 luglio 2014, n. 142, coerentemente con le anzidette previsioni legislative e statutarie, dispone all'art. 2 comma 7 che il Ministro si avvale della SOGESID SpA per le attività strumentali alle finalità e alle attribuzioni istituzionali del Ministero "nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per la gestione in house". La società può fornire, in base a rapporti convenzionali, assistenza, prestazione di servizi nonché svolgere le funzioni di stazione appaltante ai fini della realizzazione delle opere. Non risulta inclusa tra le pubbliche amministrazioni i cui bilanci concorrono a formare il conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. (Vd. comunicato dell'Istituto nazionale di statistica in G.U. 30 settembre 2015, n. 196).

La SOGESID SpA rientra nel novero di quei soggetti che non sono tenuti ad espletare le procedure di evidenza pubblica per lo svolgimento delle attività ad essa affidate; tale deroga le consente progetti costosi e irrealizzabili e le citate consulenze milionarie che hanno destato più di una volta l'attenzione dei magistrati.

Il Ministro Galletti ha rinnovato ed esteso la convenzione tra il Ministero e la SOGESID SpA, moltiplicando cariche dirigenziali, privando di fatto il Ministero dell'ambiente delle sue funzioni e della sua struttura per affidarne le attività, delicatissime per l'equilibrio sociale ed economico del nostro Paese, quali le bonifiche, il dissesto idrogeologico, il contrasto ai cambiamenti climatici e la gestione del ciclo dei rifiuti. In questo modo SOGESID SpA potrà predisporre piani strategici, definire quelli finanziari, occuparsi di progettazione e poi essere contemporaneamente stazione appaltante, direttore dei lavori e soggetto attuatore.

Secondo la "Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID SpA" pubblicata dalla Corte dei conti nell'aprile 2016 in riferimento all'anno 2014, in sostanza si utilizzano risorse del ministero per il pagamento del personale assunto dalla SOGESID SpA e impiegato presso le direzioni ministeriali.

Già oggi, le consulenze fornite dalla SOGESID SpA contano un numero di personale applicato all'interno del Ministero superiore a quello del personale di ruolo, il cui operato non corrisponde ad un reale piano di fabbisogno per lo svolgimento delle attività del Ministero.

Da un'analisi del personale in organico presso il Ministero dell'ambiente si evince chiaramente l'esiguità del personale impiegato ed ancor più di quello qualificato e specializzato. I dati fanno riferimento ad una pianta organica risultante in "sotto organico", 530 dipendenti di ruolo contro i precedenti 900, oltre al blocco di qualsiasi forma di rinnovo contrattuale, progressione di carriera, formazione professionale, fondi di produttività come per tutti i dipendenti della pubblica amministrazione a causa dei tagli e blocchi operati dal Governo. A questo dato però corrisponde un'esternalizzazione di gran parte delle attività istituzionali con aggravio di costi e contemporanea demotivazione lavorativa dei dipendenti di ruolo. Tutto a discapito della produttività ed efficacia del lavoro di competenza del Ministero.

A titolo esemplificativo, il personale tecnico di ruolo in servizio presso la divisione che si occupa delle bonifiche dei 40 siti di interesse nazionale è pari ad appena 3 unità di cui un solo funzionario di ruolo del Ministero e 2 tecnologi in posizione di distacco dall'ISPRA, mentre per il resto le delicate funzioni istituzionali di competenza sono svolte da personale SOGESID SpA che non è stato selezionato attraverso alcuna procedura comparabile a un concorso pubblico e che si trova a operare sugli stessi siti sui quali SOGESID SpA ha convenzioni attive per attività di progettazione degli interventi di bonifica.

La stessa Corte dei conti nelle relazioni sulla gestione finanziaria SOGESID SpA ipotizza che l'affidamento degli incarichi conferiti alla SOGESID SpA "possa prestarsi ad essere utilizzato come mezzo elusivo dei vincoli all'assunzione di personale e delle limitazioni e delle condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi". Tale osservazione è stata espressa anche dal capo di gabinetto del Ministero dell'economia e finanze nella nota prot. n. 1264 del 21 gennaio 2015 (parte integrante della convenzione quadro). Inoltre la stessa convenzione prevede, all'art. 11, che la SOGESID SpA possa avvalersi di soggetti terzi quali imprese, esperti e professionisti per l'esplicazione delle funzioni richieste, facendo venir meno ogni riferimento all'eccezionalità di tale ipotesi richiamata nel documento di indirizzo per la stipula delle convenzioni quadro e al previo assenso della componente ministeriale.

Gli abusi operati all'interno del meccanismo di esternalizzazione delle competenze, di cui SOGESID SpA rappresenta un esempio, sono stati evidenziati ancora una volta dalla Corte dei conti, che ha affermato che il ricorso da parte di un'amministrazione ad una consulenza esterna relativamente a specifiche tematiche, affidata ad una società in house, è soggetta al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera f-ter, della legge n. 20 del 1994. Inoltre, ha ritenuto che il ricorso ad una consulenza esterna, tenuto conto della presenza nell'ambito della Direzione generale di un apposito ufficio deputato e della possibilità, in genere, di avvalersi, per i casi più complessi, dell'Avvocatura generale dello Stato, deve essere oggetto di specifica motivazione, specie se l'oggetto del contratto risulta, in tutto o in parte, coincidente con quello di altra convenzione stipulata tra il Ministero dell'ambiente e la stessa società. Infine, ha chiarito che le somme destinate alla consulenza devono affluire al conto dell'entrata e non possono essere direttamente corrisposte da parte dei soggetti privati.

Le selezioni del personale esterno effettuate dalla SOGESID SpA, inoltre, non sono state espletate con le garanzie dei concorsi pubblici e potrebbero non assicurare la necessaria trasparenza.

Si tratta pertanto di una privatizzazione di fatto di una funzione strategica dello Stato, fondamentale per la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

## **Paragrafo 2: La nostra proposta**

Pur riconoscendo la presenza all'interno del personale SOGESID SpA di figure qualificate e preparate, non possiamo dimenticare come alcuni principi debbano essere sempre rispettati quando si utilizzano soldi pubblici e si forniscono servizi ai cittadini.

Non è possibile avallare il principio per cui si esternalizzano a delle S.p.a. le funzioni fondamentali normalmente attribuite allo stato.

La soluzione che proponiamo per sanare le opacità e le inefficienze ampiamente documentate dalla magistratura ordinaria e dalla Corte dei conti consiste in un progressivo ma rapido

processo di internalizzazione, delle competenze oggi affidate a SOGESID SpA, nonché una razionalizzazione secondo principi di trasparenza, efficacia ed efficienza delle procedure per l'affidamento delle funzioni, attraverso la selezione dei singoli soggetti attuatori qualificati. Al termine di tale procedimento si procederà alla liquidazione di SOGESID SpA e al conseguente trasferimento di tutte le sue funzioni in capo al Ministero dell'ambiente.

Vogliamo evitare che si possano aggirare le norme e si incoraggino società in house che, pur se legate ai ministeri, non sottostanno ad alcuna regola di trasparenza o di contenimento della spesa. Inoltre riteniamo assurdo il ricorso a personale esterno per svolgere le funzioni amministrative del Ministero dell'ambiente. Questa aberrazione probabilmente utilizzata per aggirare norme di revisione della spesa, che hanno bloccato le assunzioni e tagliato i budget dei ministeri in modo lineare e non ragionato, non può portare alla conseguente creazione di entità che agiscono con fondi pubblici ma non sono obbligate alla trasparenza e il cui personale non deriva da concorsi pubblici.

Dunque, per sanare le storture derivanti dal sistema dell'affidamento esterno e per garantire un adeguato livello di efficienza dell'amministrazione, saranno riviste le necessità di organico del ministero e avviate se necessario le procedure per l'espletamento di un concorso pubblico al fine di reperire le eventuali nuove risorse umane specializzate e qualificate necessarie, in piena discontinuità con il sistema vigente.

### Paragrafo 3: Costi e benefici

Le attività affidate dal Ministero dell'ambiente a SOGESID SpA, nella maggioranza dei casi sono subappaltate da quest'ultima a soggetti terzi. Dal 2008 al 2011 ha assorbito dal Ministero 426 milioni di euro, attivando 1.600 consulenze per un totale di 35 milioni di euro, oltre ai propri 126 dipendenti e 315 collaboratori a progetto, mentre al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono state decurtate risorse fino al 72% ed eseguiti tagli molto consistenti del personale.

Attualmente i costi delle risorse umane impiegate da SOGESID SpA per lo svolgimento delle funzioni previste dalla convenzione stipulata con il MATTM rappresentano circa il 70% del totale dei trasferimenti determinati dalla convenzione. Un ulteriore 30% dei costi che il MATTM corrisponde alla SOGESID SpA riguardano le strutture amministrative, logistica, spese di rappresentanza e di gestione.

Riportare le funzioni di SOGESID SpA in seno al ministero comporterebbe un risparmio immediato di questi costi. Inoltre, sanerebbe la disparità di trattamento economico tra il personale facente capo alla SOGESID SpA e il personale del Ministero stesso e dell'ISPRA, a parità di funzioni e di compiti, si conseguirebbe un ulteriore risparmio.

La necessità di avere le funzioni amministrative in capo al ministero e quelle di ricerca e intervento in capo a strutture pubbliche come ISPRA, CNR o ENEA (per citarne alcuni) ha effetti sia sulla trasparenza dei dati e degli atti amministrativi oltre che stabilire una più corretta attribuzione di responsabilità e di autorevolezza ad enti statali controllabili, a tutela dei cittadini e non a scopo di lucro.

## Sezione 4: servizi pubblici e locali a misura di cittadino

### Paragrafo 1: Il contesto attuale

La sentenza della Corte costituzionale del 19/12/16 n. 275 riconosce come prioritaria la garanzia dei diritti fondamentali essenziali rispetto al pareggio di bilancio e pertanto ha dichiarato illegittima la legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), successivamente modificata, limitatamente all'inciso "omissis... , nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,".

Uno dei passaggi più eloquenti di questa sentenza ribalta il dogma delle politiche di austerità sostenuto dalle istituzioni italiane ed europee di questi anni relativamente al primato dei vincoli di bilancio:

**“ Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.”**

Questa importante dichiarazione della corte costituzionale va necessariamente confrontata con le dichiarazioni con cui in questi anni, potenti istituzioni e l'ex presidente del consiglio hanno tentato di indottrinarci e di imporre la necessità di ricorrere al mercato e alla finanza per poter gestire i servizi pubblici locali.

Partiamo dal rapporto "Guadagni, concorrenza e crescita" presentato dalla Deutsche Bank il 1 dicembre 2011 all'Unione Europea per mano di Dieter Bräuninger. A lui è stato commissionato uno studio sulle proprietà statali e sui "benefici" delle dismissioni e/o privatizzazioni.

In particolare il passaggio relativo ai spl, dice: **"I Comuni offrono il maggior potenziale di privatizzazione. In una relazione presentata alla fine di settembre 2011 dal Ministero dell'Economia e della Finanze si stima che le rimanenti imprese a capitale pubblico abbiano un valore complessivo di 80 miliardi di euro: inoltre, il piano di concessioni potrebbe generare circa 70 miliardi di entrate".**

Quindi il business complessivo sui spl è di 150 miliardi. A cui il rapporto aggiunge **421 miliardi di valore del patrimonio pubblico in mano agli enti locali**. Per un totale di business da fare in Italia -con privatizzazione dei servizi pubblici e vendita del patrimonio pubblico- pari **571 miliardi di euro!**

Ed è su questo business che si innestano le politiche di privatizzazione portate avanti negli ultimi 20 anni e in cui appare chiaro l'obiettivo infatti del Governo Renzi più volte sbandierato fuori dalle aule parlamentari ovviamente era "Dobbiamo passare da circa 1.500 società partecipate a 20 società regionali per la gestione dei rifiuti, 5 grandi player per il servizio idrico

integrato, 3 per la distribuzione del gas e 4 per il trasporto pubblico locale.” Un programma di governo portato avanti a colpi di decreti (Sblocca Italia, Legge di stabilità, Delega Madia) dietro al ricatto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno e del mantra “ce lo chiede l’Europa”. In particolare con il disegno **di legge delega Madia** ed con i suoi decreti attuativi sui servizi pubblici locali e sulle partecipate, veniva chiaramente indicato fra gli obiettivi a breve termine, “la riduzione della gestione pubblica ai soli casi di stretta necessità”, mentre come obiettivi di lungo periodo: “garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un’ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati” e “attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza”. Alla fine è intervenuta la corte costituzionale a dichiararli incostituzionali e a porre un freno almeno a questi provvedimenti.

A noi, una volta al Governo, la sfida di cambiare approccio sulla visione complessiva di ciò che rappresentano e di come devono essere gestiti e garantiti i servizi pubblici locali.

Innanzitutto ripartiamo dalla storia di come si è costruita la base economica e democratica del nostro paese dopo l'unificazione.

Il sistema imprenditoriale pubblico ha origini storiche che risalgono all'Ottocento. Nel 1865, in occasione della redazione del Codice civile, si discusse ampiamente della proprietà e della gestione dei beni e dei servizi pubblici. La cultura giuridica moderna, nonostante l'inadeguatezza dell'assetto normativo, ha ritenuto che debbano appartenere alla collettività. La prima disciplina organica dell'assunzione diretta dei servizi pubblici in capo ai comuni è stata fortemente voluta da Giovanni Giolitti (Legge 29 marzo 1903, n. 103). All'epoca Ministro dell'Interno, volle regolamentare quanto gli enti locali governati da liberali, cattolici e socialisti, avevano intrapreso spontaneamente da un ventennio per rispondere alle crescenti esigenze della popolazione che – Zamagni ricorda – dalle campagne si andava concentrando verso le città nel periodo della prima industrializzazione nazionale.

L'impianto normativo giolittiano, stabiliva che fossero gli enti locali a provvedere per le aziende speciali pubbliche, tanto al finanziamento e alla vigilanza quanto al ripianamento delle perdite laddove si verificassero e non fossero state compensate dal fondo di riserva.

Insomma lo Stato e le sue emanazioni territoriali, dovevano ancora comportarsi da buon padre di famiglia, in grado di fornire servizi essenziali e di garantirne la sostenibilità economica. Certo il povero Giolitti si sarà rigirato nella tomba a vedere come in realtà tutto questo negli anni sia diventato invece l'occasione per alcuni di sedersi su poltrone prestigiose dalle quali non alzarsi più e dalle quali arricchirsi e fare solo gli interessi di pochi.

Il fenomeno delle multiutility, che caratterizza oggi una parte significativa dell'universo delle imprese di servizi pubblici locali, era originariamente assai raro e ha iniziato a svilupparsi solo a partire dalla metà degli anni Cinquanta: basti pensare che, nel 1960, solo il 25% delle aziende gestiva più di un servizio (e mai più di due), mentre oggi questa percentuale ha abbondantemente superato il 50% (con una media di 3,5 servizi gestiti per azienda).

Per molti anni, l'equilibrio raggiunto tra poteri e titolarità locali nella gestione dei servizi pubblici e il ruolo di controllo dello Stato resse alle trasformazioni in corso nella società: nel secondo dopoguerra le aziende municipalizzate raggiunsero quota 639, con un'occupazione stimata di oltre 60.000 lavoratori.

Lungo tutti gli anni '90, si intraprende un percorso di privatizzazione formale, attraverso la modifica della natura giuridica delle aziende municipalizzate, che, in una prima fase di passaggio, si trasformano in aziende speciali (mantenendo la natura giuridica pubblica), per poi, in una quota molto rilevante, divenire società di capitali: dal 1995 al 2006 le aziende che assumono la forma di società per azioni passano da 22 a 889; la gran parte di queste (73%)

continua ad avere gli enti locali come unici azionisti, il 23,6% diventa società a capitale misto pubblico-privato, mentre rimane residuale (3,4%) la quota di Spa totalmente in mano ai privati. E' tuttavia un processo ormai lanciato, a cui ha contribuito in maniera sostanziale l'approvazione delle normative di settore: Legge n.36/94 sul servizio idrico; D. Lgs. n.22/97 sul ciclo ambientale; D. Lgs n.79/99 sull'energia elettrica; D. Lgs. n.164/2000 sulla distribuzione del gas. In questo mutato quadro normativo, si modifica anche l'assetto delle aziende di gestione, che tendono ad operare superando definitivamente i tradizionali confini amministrativi comunali per assumere progressivamente la forma di aziende sovraterritoriali, attraverso integrazioni orizzontali, per diversificare la produzione in più ambiti settoriali, o attraverso integrazioni verticali, per accrescere il proprio posizionamento nelle diverse filiere di servizi. La mutata dimensione operativa e la conseguente complessità organizzativa traghettano le precedenti gestioni dei servizi in un nuovo universo industriale e finanziario.

La quotazione in Borsa segna la distanza definitiva tra il modello della gestione delle municipalizzate, legate all'erogazione dei servizi e radicate al territorio di riferimento, e le nuove aziende, legate alla valorizzazione finanziaria e proiettate nella competizione internazionale. Si va verso il tentativo di "costruire" un mercato dei servizi pubblici locali, che abbia le multiutility come punto di riferimento e che sia totalmente orientato alla progressiva finanziarizzazione dei servizi e alla loro redditività economica. In questo senso, le dimensioni aziendali assumono un ruolo fondamentale sulla capacità di produrre investimenti, agendo sulla leva del debito, e sulla possibilità di generare economie di scala, soprattutto sul versante degli approvvigionamenti di energia; così come si assiste alla progressiva diversificazione delle aree di intervento (che, non a caso, vengono da ora denominate "filiere di business") con investimenti nei settori in grado di offrire i migliori margini di redditività in funzione di profili di rischio sostenibili.

In questa fase, sono le specificità di ciascun "mercato", in cui si sviluppano le multiutility, a condizionare le scelte strategiche di investimento delle imprese.

Nel settore energetico emergono due profili di azienda: le grandi Aem (Azienda elettrica municipale), da sempre posizionate sulla generazione energetica, che consolidano la propria posizione e promuovono integrazioni verticali lungo la filiera con l'acquisizione di porzioni di rete elettrica locale (soprattutto Milano, Brescia, Torino e Roma); e le piccole imprese elettriche, che operano nella vendita e distribuzione locale.

Nel settore del gas si assiste a forme accelerate di aggregazione verticale e ad una progressiva riduzione del numero degli operatori locali.

Nel servizio idrico, le integrazioni e le aggregazioni avvengono con tempi più lunghi, ma, anche in questo settore, con crescente incidenza: se nel 1999 la dimensione media dei gestori era pari a 153.474 abitanti serviti, nel 2007 si è triplicata passando a 425.951.

Nel settore dell'igiene ambientale, il processo di integrazione è ancora più lento e il dato iniziale del 90% di gestioni a livello comunale a metà degli anni '90 si è modificato nel tempo in maniera poco significativa, se non nel settore economicamente più remunerativo dello smaltimento.

E' un processo che ha visto in particolare quattro aziende, A2A, Hera, Iren e Acea, nate rispettivamente dalla trasformazione delle municipalizzate delle grandi aree metropolitane di Milano, Bologna, Torino/Genova e Roma, assumere un ruolo preponderante nella gestione dei servizi pubblici locali.

Uno dei temi, dati per scontati nella gestione dei servizi pubblici locali, è quello della necessità dell'intervento dei privati per l'apporto dei capitali necessari agli investimenti.

Ma il crescente ed esponenziale indebitamento delle multiutility dimostra, invece, come i privati, lungi dall'inserirsi nella gestione dei servizi pubblici locali apportando capitali propri, vi entrino,

in realtà, al solo scopo di estrarre valore finanziario, sia in termini di dividendi, sia in termini di asset come garanzia per le transazioni da effettuare sui mercati finanziari.

A questo si aggiunge che la trasformazione -avvenuta nel 2003, dopo oltre 150 anni di esistenza- della Cassa Depositi e Prestiti da ente di diritto pubblico, con finalità di sostegno a tasso agevolato degli investimenti degli enti locali, a Spa con capitale misto pubblico-privato, consente il credito ai Comuni a tassi di mercato; e le politiche relative al patto di stabilità, che restringono drasticamente la capacità di indebitamento degli enti locali per poter accedere alle risorse necessarie agli investimenti.

E' dunque il risultato di ben precise scelte di politica economica l'aver ristretto il perimetro di azione dell'intervento pubblico, finalizzato a scoprire successivamente l'insopprimibile necessità dell'intervento privato.

## **Paragrafo 2 e 3: Cosa si propone e i benefici attesi**

Noi siamo per un'altra visione del Paese contro gli sprechi e per città fatte a misura di cittadino, in cui i servizi siano garantiti a tutti, a costi sostenibili, sottoposti a scelte trasparenti e partecipate, che inneschino nella società meccanismi di cooperazione, solidarietà ed economia circolare.

Ciò che viene messa drasticamente in discussione è la stessa funzione sociale degli enti locali come luoghi di prossimità degli abitanti di un territorio. Si comprende meglio, a questo punto, anche il senso profondo della progressiva riduzione degli spazi di democrazia, che vede nell'accentramento istituzionale da una parte, e in una campagna contro la "casta" e relativa riduzione della rappresentanza dall'altra, il progressivo distanziamento dei luoghi della decisionalità politica dalla vita concreta delle persone.

Tutto questo sta andando a vantaggio dei quattro colossi multiutility attuali - A2A, Iren, Hera e Acea - già collocati in Borsa, che potranno inglobare tutte le società di gestione dei servizi idrici, ambientali ed energetici, relegando i Comuni ad un ruolo sempre più marginale, nonostante lavorino all'interno dell'ente di ambito, peccato che questo ente di ambito in sostanza non dà parola ai Comuni, non li fa decidere su nulla, dal momento che ci troviamo con regioni che stanno scegliendo il gestore unico e quindi enti d'ambito dove, ad esempio, 287 Comuni sono rappresentati da 53 Comuni che a loro volta sono ulteriormente rappresentati in un direttivo composto da 12 Comuni...questo è puro verticismo dove gli unici soggetti che contano qualcosa sono i grandi Comuni e i Presidenti delle varie ATERSIR o Autorità Idrica Toscana. Modello che si sta tentando di replicare nelle restanti regioni.

I processi in corso vedono infatti Hera, multiutility emiliana, espandersi in Triveneto, la milanese A2A arrivare fino a Cremona, i genovesi di Iren che tentano di mettere le mani anche sull'acqua di Torino. Grandi manovre, quelle di Acea, tra Toscana, Umbria, Lazio e Campania mentre a vario titolo i francesi di Suez e Veolia (che già è dentro la calabrese Sorical e per il 59,6% in Idrosicilia) agiscono con la multiutility capitolina nel Mezzogiorno insidiando Aqp, l'acquedotto pugliese, con il progetto di una megamultiutility del Sud. Strategie che puntano a costruire un meccanismo per cui, attraverso processi di acquisizione, aggregazione e fusione, i quattro colossi quotati in borsa - A2A, Iren, Hera e Acea - puntano a inglobare tutte le società di gestione dei servizi idrici, ambientali ed energetici. Gestioni distrettuali ultraregionali, le ha chiamate, un anno fa il presidente dell'autorità nazionale Energia Elettrica-Gas-Servizi Idrici.

Tutto ciò per espandere il margine operativo dilatando la platea dei clienti e controllare le sorgenti più ricche.

Gli strumenti operativi con cui sostenere questi processi sono stati i provvedimenti approvati in questi anni: lo Sblocca Italia (che pretende il gestore unico per ciascun Ato), il Patto di stabilità (che assicura, a comuni finanziariamente con l'acqua alla gola, che i proventi delle vendite di quote restino fuori dalla tagliola della stabilità) e il decreto Madia a cui la Corte costituzionale ha però impresso un clamoroso stop.

Inoltre la vicenda vissuta in questo terribile inverno nel centro Italia colpito ha messo sotto gli occhi di tutti a cosa porta la privatizzazione delle funzioni essenziali, come l'energia elettrica, dove può succedere che gestori privati di pubblici servizi non dovendo rispondere a nessuno, possano ignorare le richieste di allarme dei sindaci e di altre istituzioni locali, rappresentanti del popolo. Perché i servizi essenziali, noi lo diciamo da tempo per l'acqua, non possono essere variabili dipendenti dal mercato. In quella drammatica situazione le aziende private rispondono a singoli clienti, non alla collettività.

Il settore energetico delle reti strategiche garantisce introiti enormi tramite le bollette in regime di monopolio naturale., ma le strategie aziendali puntano solo a grandi opere e non alle manutenzioni ordinarie e straordinarie. Probabilmente perché sulle manutenzioni non si fanno profitti.

La forma giuridica poi non è neutra, ma determina obiettivi di gestione ed effetti sulla vita delle persone e sul territorio.

Secondo noi, per funzionare correttamente ogni società avrà bisogno di “possedere”, promuovere e “governare” insieme una serie di beni e servizi pubblici. Questo significa rilanciare il ruolo delle città e la partecipazione dei cittadini. Non è sull'acqua che si rilancia l'economia dei profitti, ma è sulla costruzione di nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali più efficienti e a misura del cittadino, in cui si evitano gli sprechi e le parentopoli e i poltronifici e si riesce a garantire a tutti il servizio.

Contro la deriva proposta dai diversi governi che si sono succeduti in questi anni il M5S propone quindi che: vengano introdotti Piani di gestione e tutela del territorio per ambiti territoriali, in modo da tenere in considerazione il ciclo idrologico, ovvero la stretta interconnessione tra acqua, agricoltura e produzione di cibo, salute ed energia, raccolta e gestione dei rifiuti.

I servizi pubblici locali sono per noi servizi essenziali privi di rilevanza economica, ma questo non vuol dire abbandonarli a se stessi o non preoccuparsi di risolvere i problemi che anni di politiche errate hanno creato, anzi, questo per noi vuol dire rilanciare gli investimenti in questi settori, ma garantendo che vengano effettuati con trasparenza e sotto il controllo delle comunità che vivono nei territori al fine di assicurare a tutta la popolazione la distribuzione e l'accesso a questi servizi.

Solo aziende pubbliche intese come aziende controllate e partecipate dai cittadini e dai lavoratori stessi saranno in grado di garantire nuovamente maggiore trasparenza in modo che i dati relativi alla gestione e ai bilanci dell'azienda, in cui gli utili dovranno essere reinvestiti in manutenzione e miglioramento delle reti, per ridurre i costi e le bollette e non per fare nuove speculazioni finanziarie o tappare altri buchi di bilancio degli enti locali. Aziende pubbliche e partecipate in cui nuove istituzioni realmente vicine al cittadino, dovranno garantire il controllo sul loro operato.

Per fare questo dovranno essere abrogate le normative approvate dagli ultimi governi, in modo tale da consentire che la gestione di questi servizi venga nuovamente affidato ad Enti di

diritto pubblico, ovvero aziende speciali di diritto pubblico e consorzi tra comuni, perché le società per azioni quotate e non, sono enti di diritto privato votate alla missione di realizzare utili e profitti da redistribuire tra gli azionisti. Quindi in completa antitesi con la nostra visione e di quella dei 27 milioni di cittadini che nel 2011 hanno votato Sì, non solo per l'acqua pubblica ma anche contro la privatizzazione di tutti i servizi essenziali (a volte è bene ricordarlo!). Volontà democraticamente espressa e poi antidemocraticamente tradita a colpi di fiducia dagli ultimi governi.

## **Sezione 5: valutazioni e autorizzazioni ambientali partecipate e a difesa dell'ecosistema**

### **Paragrafo 1: DATI TECNICI E NORMATIVI**

#### **1.1 Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)**

La VIA nasce come strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti/indiretti di un progetto su alcune componenti ambientali e di conseguenza sulla salute umana.

La Direttiva Comunitaria 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) introduce in Europa, a seguito dell'esperienza Statunitense del 1969, La Valutazione d'Impatto quale strumento di Analisi sugli impatti potenziali prodotti dalle matrici antropiche. Con la procedura di VIA si vogliono prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione dei progetti. In Italia è la Legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i. che recepisce la Direttiva Comunitaria sulla Valutazione degli Impatti Ambientali, legge che Istituisce il Ministero dell'ambiente e le norme in materia di danno ambientale; mentre il D.P.C.M. 27 dicembre 1988 e s.m.i. contiene le Norme Tecniche per la redazione degli Studi di Impatto Ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità. In una nuova revisione della direttiva comunitaria 85/337/CEE veniva presentata attraverso alcune modifiche ed integrazioni Successivamente alla direttiva comunitaria 85/337/CEE viene presentata, con alcune modifiche e integrazioni, la Direttiva 97/11/CE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati). La direttiva ha ampliato il numero dei tipi di progetti da sottoporre a VIA (allegato I) e ha introdotto le fasi di "screening" e "scoping".

A seguito dell'emanazione della cd. "Legge Obiettivo" (L.443/2001) e decreto di attuazione (D.Lgs n. 190/2002) Il quadro normativo in Italia, relativo alle procedure di VIA, viene ampliato. Il D.Lgs. individua una procedura di VIA speciale, con un'apposita Commissione dedicata. Con la delibera CIPE n. 57/2002 venivano date disposizioni sulla Strategia nazionale ambientale per lo sviluppo sostenibile 2000-2010 e si affermava come la VIA dovesse essere integrata a monte con Piani e Programmi che avessero già i criteri di sostenibilità ambientale, tramite **la Valutazione Ambientale Strategica** di cui tratteremo in seguito

Con il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 si tenta di riorganizzare organicamente la legislazione italiana in materia ambientale. La Parte II tratta delle procedure per la valutazione ambientale strategica

(VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (AIA);

Il 30 marzo 2015 è stato emanato il Decreto Ministeriale includente le Linee Guida per la verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di competenza delle Regioni e delle Province Autonome che integra i criteri tecnico-dimensionali e localizzativi utilizzati per la fissazione delle soglie già stabilite nell'All. IV e V del D.Lgs.152/2006 e smi, al fine di garantire un'uniforme e corretta applicazione su tutto il territorio nazionale delle disposizioni dettate dalla direttiva VIA.

Diversi punti del D.M. in oggetto richiamano la nuova Direttiva 2014/52/UE:

- la procedura di screening deve garantire che una VIA sia richiesta solo per i progetti suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente; viene quindi introdotto il "monitoraggio delle ricadute derivanti dall'applicazione delle Linee Guida, al fine di predisporre, la loro revisione e il loro aggiornamento per migliorare l'efficienza del procedimento".
- il tema del cumulo con altri progetti (Par. 4.1) che consente di evitare "la frammentazione artificiosa di un progetto, di fatto riconducibile ad un progetto unitario, eludendo l'assoggettamento obbligatorio a procedura di verifica attraverso una riduzione "ad hoc" della soglia stabilita nel DLgs n. 152/2006 e smi.
- si indica nell'allegato del DM 30 marzo 2015, al paragrafo 4.1, cumuli con altri progetti, che "Sono esclusi dall'applicazione del criterio del "cumulo con altri progetti" i progetti la cui realizzazione sia prevista da un piano o programma già sottoposto alla procedura di VAS ed approvato", in quanto "la VAS risulta essere il contesto procedurale più adeguato a una completa e pertinente analisi e valutazione di effetti cumulativi indotti dalla realizzazione di opere e interventi su un determinato territorio".
- il committente deve tenere conto, se del caso, dei risultati disponibili di altre valutazioni pertinenti degli effetti sull'ambiente effettuate in base a normative dell'Unione diverse dalla VIA.
- risulta, pertanto, come possa lo strumento attuativo, in taluni casi, limitare l'impatto cumulativo sul territorio dal momento che le indicazioni provenienti dall'allegato del DM 30 marzo 2015 consigliano, senza alcuna specifica qualitativa e quantitativa, l'uso della Valutazione Ambientale Strategica;
- il decreto oltretutto contravviene alla Direttiva Comunitaria nella misura in cui essa afferma implicitamente che il cumulo degli impatti deve essere calcolato in senso assoluto fra tutte le fonti emmissive insistenti in una data area e non solo fra gli impianti della stessa tipologia, Si veda anche la sentenza del 11 febbraio 2015 della Corte di Giustizia Europea sul caso C-531/13 (FONTE interrogazione su impatti cumulativi)

Per l'individuazione dell'autorità competente per la procedura di VIA, si devono distinguere i progetti di cui all'allegato II della Parte II del d.lgs.152/06, che sono di competenza statale, e i progetti di cui agli allegati III e IV dello stesso decreto, che sono invece di competenza regionale. Ad esempio, rientrano tra i progetti di cui all'Allegato II, quelli relativi alle raffinerie di petrolio greggio, agli impianti destinati alla produzione di combustibile nucleare, nonché quelli relativi agli impianti chimici integrati. Tra i progetti di cui all'allegato III si può fare, invece, riferimento a quelli relativi a impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti pericolosi; mentre nell'allegato

IV rientrano, per esempio, i progetti relativi all'ambito agricolo, all'industria energetica ed estrattiva ed alle infrastrutture.

L'autorità competente in sede statale è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il provvedimento di VIA è emanato di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, che collabora alla relativa attività istruttoria.

Per quanto concerne la sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, promozione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province Autonome. (FONTE ALTALEX)

## **1.2 Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**

La valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente, secondo quanto stabilito nell'art. 4 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i., "ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile".

"La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale" è stata introdotta nella Comunità europea dalla Direttiva 2001/42/CE, detta Direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio 2001. A livello nazionale la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita con la parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 entrata in vigore il 31 luglio 2007, modificata e integrata dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 entrato in vigore il 13/02/2008 e dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 pubblicato nella Gazz. Uff. 11 agosto 2010, n. 186. L'autorità procedente, la pubblica amministrazione che elabora il piano programma, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone la Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n.152, come riformato dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008 n.4 e con le innovazioni introdotte dal Decreto Legislativo 29 giugno 2010 n. 128. Nella legislazione statale, ulteriori norme in materia di VAS si ritrovano nel Decreto Legge 13/05/2011 n. 70 così come convertito con modifiche in legge 12/7/2011 n. 106 (Art. 5, comma 1, lett. g): esclusione dalla VAS degli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a VAS; art. 5, comma 8: modifiche all'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e ss.mm.ii. di semplificazione in materia di VAS dei piani urbanistici attuativi).

La legislazione di Regione e Province autonome completa il quadro legislativo con disposizioni che disciplinano alcuni aspetti procedurali nel rispetto dei principi e delle norme statali (Allegato 1). Da segnalare anche che con la legge 3 maggio 2016 n. 79, è stato recepito nell'ordinamento italiano il Protocollo sulla valutazione ambientale strategica (Protocollo di Kiev) alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo). Il protocollo completa il quadro di riferimento normativo della VAS a livello internazionale, con particolare riguardo al tema delle consultazioni transfrontaliere con in Paesi non dell'Unione Europea. Nel quadro definito dalla legislazione UE e nazionale, trovano collocazione le legislazioni e le normative delle Regioni e Province autonome, che disciplinano lo svolgimento delle procedure delle valutazioni ambientali strategiche di competenza non statale.

I principali soggetti coinvolti nella procedura di VAS sono:

- **l'autorità procedente**, la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma, il proponente, sia un diverso soggetto pubblico o privato, è la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma;
- **l'autorità competente**, la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato; in sede statale autorità competente è il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che esprime il parere motivato di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali;
- la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 123, assicura al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione di quanto stabilito nel decreto;
- i soggetti competenti in materia ambientale, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani e programmi.

Le regioni hanno emanato disposizioni normative concernenti l'esercizio della VAS secondo quanto stabilito nella Direttiva VAS e nel D.lgs 152/06 e s.m.i.

Alcune regioni hanno emanato normative organiche sulla VAS; altre regioni hanno disciplinato:

- le proprie competenze e quelle degli altri enti locali;
- i criteri per individuare gli enti locali territoriali interessati ed i soggetti competenti in materia ambientale;
- eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel decreto, per l'individuazione di piani e programmi da sottoporre a VAS;
- le modalità di partecipazione al processo di VAS, delle regioni e province autonome confinanti.

secondo quanto indicato nel D.lgs 152/06 e s.m.i. (FONTE ISPRA)

### 1.3 Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)

**L'AIA riguarda la valutazione di impianti esistenti nel corso del loro funzionamento.**

Con la Direttiva 24.11.2010 n 2010/75/UE "Relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", sono state introdotte numerose modifiche sostanziali alle precedenti Direttive in materia di prevenzione dell'inquinamento dovuto alle attività industriali. Tra i diversi obiettivi della direttiva del 2010 c'è quello di assicurare che le norme interne degli stati membri garantiscano una più incisiva applicazione dei principi cardine della normativa ambientale comunitaria, in particolare del principio di chi "Inquina paga" e della "Prevenzione dell'inquinamento attraverso interventi alla fonte". Tali principi sono diretti a garantire una gestione accorta delle risorse naturali, tenendo presente, se del caso, la situazione socioeconomica e le specifiche caratteristiche locali del sito in cui si svolge l'attività. (Cfr. punto

2. Premesse Dir. 2010/75/UE).

La normativa comunitaria interviene armonizzando il sistema di gestione integrata delle emissioni in atmosfera, nelle acque e nel suolo, al fine di evitare che approcci distinti nella disciplina delle emissioni impattanti, favoriscano il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra.

In sintesi gli strumenti utilizzati per raggiungere gli obiettivi prefissati sono:

- il rafforzamento dell'istituto dell'autorizzazione unica;
- il rafforzamento dell'applicazione delle **migliori tecniche disponibili per la realizzazione degli impianti**, anche al fine di limitare le **difficoltà tecniche di realizzazione degli impianti nei diversi paesi dell'Unione**;
- una **implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo sulle installazioni in esercizio**.

La Direttiva avrebbe dovuto trovare recepimento entro il 7 gennaio 2013. La scadenza non è stata rispettata, in quanto i principi e i criteri direttivi specifici per il recepimento della Direttiva 2010/75/UE sono stati forniti al Governo con l'art. 3 della Legge n 96 del 06.08.2013, "Legge di delegazione europea 2013". La funzione legislativa delegata è stata assolta con il Dlgs. 46/2014 che ha apportato numerose e significative modifiche al Dlgs. 152/2006 T.U.A.

La novella del 2014 è composta da 34 articoli con i quali: si riscrive sostanzialmente il Titolo III bis della Parte II che disciplina l'autorizzazione integrata ambientale, si introduce il Titolo III-bis "Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti" alla Parte IV e si apportano modifiche alle norme contenute nella Parte V in materia di tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

#### **1.4 COMPETENZA AL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE**

Ai sensi dei commi 4-bis, 4-ter, 5 e 6, del D. Leg.vo 152/2006:

sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII alla parte II del medesimo D. Leg.vo 152/2006 e loro modifiche sostanziali. In sede statale, l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

sono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'allegato VIII alla parte II del D. Leg.vo 152/2006 che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII, e loro modifiche sostanziali. In sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome. (FONTE: LEGISLAZIONETECNICA)

#### **1.5 Stato attuale**

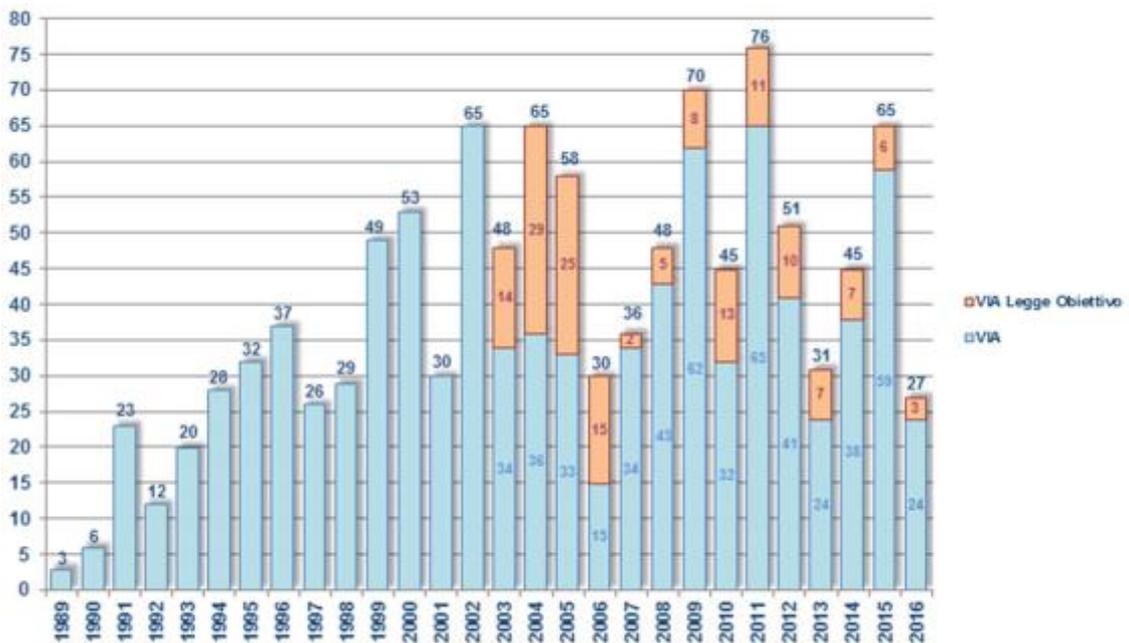
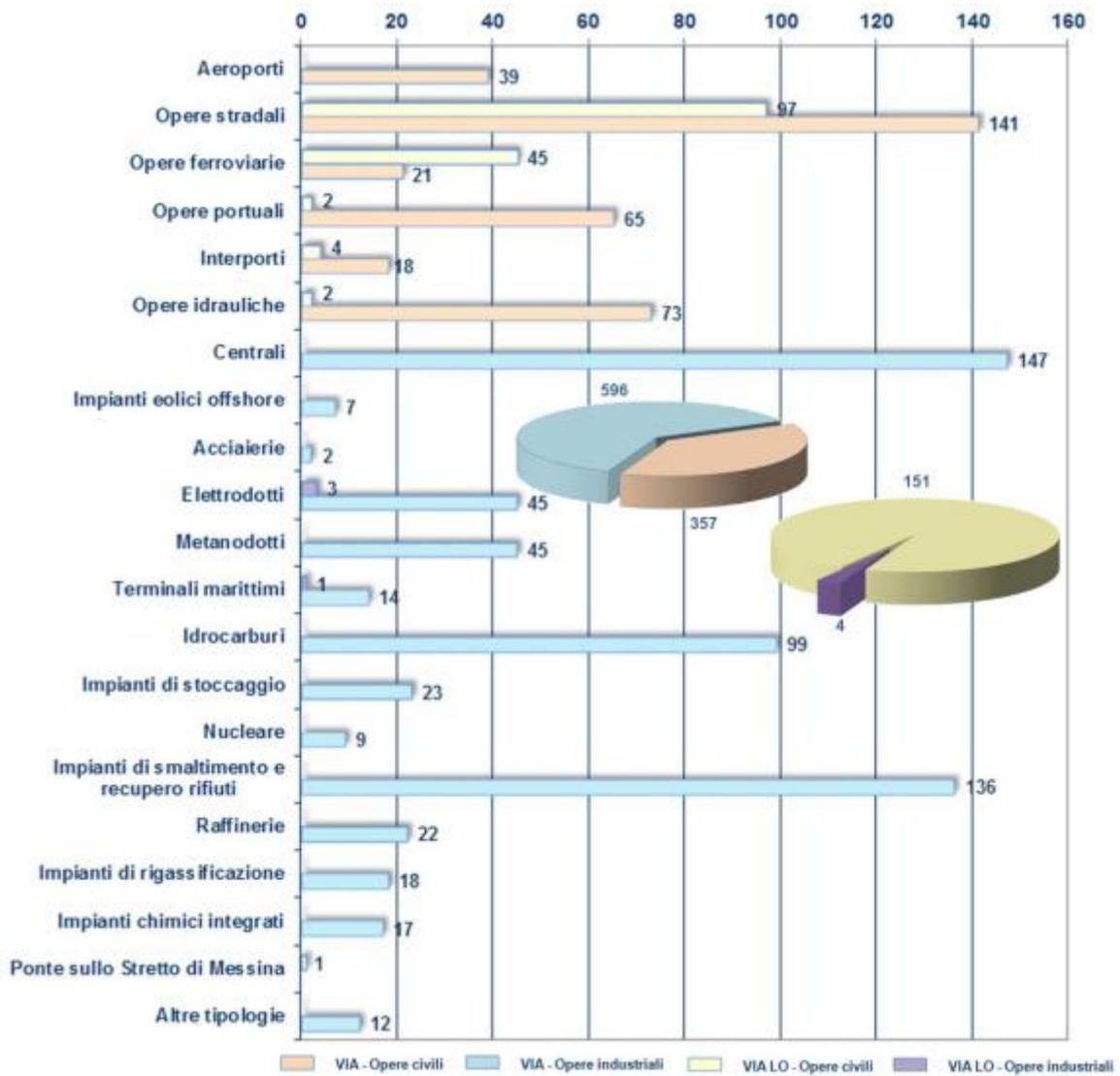
##### **1.5.1 Dati Provvedimenti**

I dati rilasciati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sono disomogenei e mancano di un approccio unitario, pertanto emergono discrasie tra gli schemi grafici, ove sono indicati i provvedimenti quantitativi indicati per anno in corso, come nel caso della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e senza un'analisi dei movimenti oscillatori delle quantità dei provvedimenti rilasciati, e le analisi più accurate riguardanti i provvedimenti di Valutazione Ambientale Strategica (VAS); i provvedimenti di Autorizzazione Ambientale

Integrata (AIA) sono, invece, pubblicati su un altro sito del Ministero dell'ambiente dove non appaiono né schemi grafici né studi comparati.

Per questo ultimo caso il conteggio è stato operato direttamente sugli schemi delle varie procedure rilasciate.

Provvedimenti VIA



## Provvedimenti VAS

Dal Rapporto 2016 sull'attuazione della VAS in Italia dei dati 2015 è evidenziato che le cifre relative al numero di procedimenti di VAS, come pure di Verifica di Assoggettabilità, di competenza non statale sono sicuramente inferiori al dato reale, stante la mancanza di dati da alcune Regioni oppure la loro incompletezza.

Alcune Regioni, infatti, che hanno delegato le funzioni di Autorità Competente VAS ad enti territoriali sottordinati hanno evidenziato la difficoltà a rendicontare i procedimenti in capo a dette amministrazioni. Alla luce di ciò appare difficile esprimere valutazioni sulle cifre rappresentate. La flessione complessiva di procedimenti di VAS a partire dal 2013 potrebbe, per esempio, motivarsi con la tendenza progressiva delle Regioni a devolvere verso il basso le funzioni dell'Autorità competente e, quindi, con la loro "immersione" rispetto alla rendicontazione.

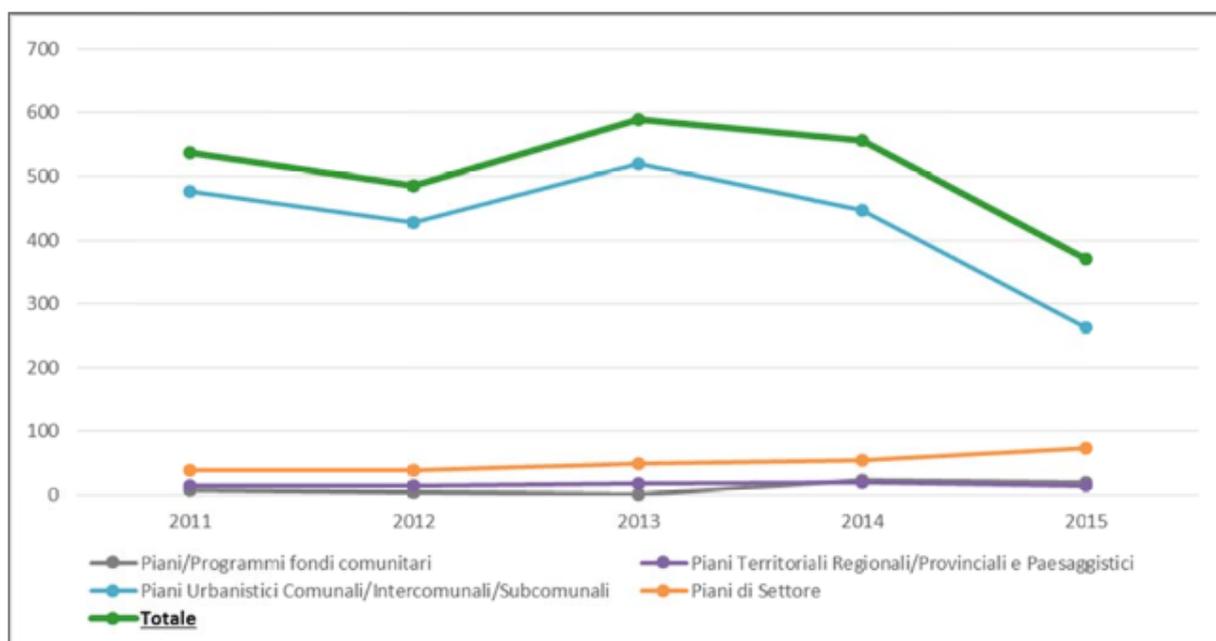
D'altra parte è da rilevare che il calo più consistente del 2015 rispetto al 2014 è da mettere in relazione soprattutto con la rendicontazione della Regione Lombardia che ha visto una drastica diminuzione dei procedimenti di VAS di livello comunale.

Sul dato non statale colpisce inoltre l'eterogeneità delle situazioni rappresentate nelle varie Regioni e Province autonome, che può spiegarsi anche con la parzialità del dato raccolti.

Tipologia di piano o programma	2011	2012	2013	2014	2015
Piani/Programmi fondi comunitari	7	4	1	23	20
Piani Territoriali Regionali/Provinciali e Paesaggistici	15	15	18	20	18
Piani Urbanistici Comunali/Intercomunali/Subcomunali	477	427	520	447	262
Piani di Settore	38	39	49	55	73
<b>Totale</b>	<b>537</b>	<b>485</b>	<b>590</b>	<b>556</b>	<b>373</b>

Competenza	Piani/ Programmi fondi comunitari	Piani Territoriali Regionali/ Provinciali e Paesaggistici	Piani Urbanistici Comunali/ Intercomunali/ Subcomunali	Piani di Settore
Statale <sup>1</sup>	5	0	2	3
Non statale	20	18	262	73
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>264</b>	<b>76</b>

**Grafico 1. Andamento annuale numero di procedimenti di VAS per tipologia di piano o programma**



### Provvedimenti AIA

Secondo quanto indicato dal sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare, i provvedimenti AIA statali, dal primo rilascio che risale al 2005, sono in totale 305. Nell'anno 2016 sono stati rilasciati 44 provvedimenti per impianti di vario genere, nello specifico: 22 Revisioni AIA, 11 AIA per modifiche sostanziali, 3 rinnovi AIA, 2 prima AIA per Impianti esistenti e 1 Verifica di adempimenti e prescrizione (quest'ultima riguarda la Centrale Termoelettrica di Monfalcone - ex E.ON Produzione).

## Paragrafo 2: Proposte

Disegno di legge di revisione della seconda parte del DL 152/2006

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0025200.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0025200.pdf)

La necessità di modifiche alla normativa relativa alle valutazioni e autorizzazioni ambientali (contenute in particolare nella parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), nasce dalla considerazione che negli ultimi decenni le procedure di valutazione ambientale (valutazione dell'impatto ambientale - VIA, valutazione ambientale strategica - VAS, valutazione d'incidenza - VI e autorizzazione integrata ambientale - AIA) hanno subito numerosi aggiornamenti da parte dell'Unione europea dettati dalla crescente necessità di legare il sistema valutativo ad una precisa azione territoriale, sociale, ambientale e sanitaria nelle diverse sfere socio-geografiche. Fino ad oggi la normativa del decreto legislativo n. 152 del 2006 non ha tenuto conto in maniera precisa ed esaustiva dei differenti aspetti e contenuti delle varie forme di valutazione ambientale individuati in sede europea.

La normativa, infatti, non risponde in modo adeguato alle legittime istanze di trasparenza, informazione e partecipazione dei cittadini nei confronti dei procedimenti di valutazione ambientale, con il risultato che le scelte assunte dalle autorità competenti non sono state prioritariamente condivise dalle popolazioni interessate e sono pertanto causa di forti tensioni sociali e di aumento del contenzioso giudiziario.

La proposta di legge presentata dal M5S a prima firma Alberto Zolezzi pone rimedio a talune lacune presenti nell'attuale forma normativa del D.Lgs 152/06 e, inoltre, prevede sostanziali integrazioni per quanto attiene la VAS:

- la necessità di un elevato livello di tutela dell'ambiente all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di PIANI E PROGRAMMI che possono interagire con l'ambiente, assicurando che siano coerenti e garantiscano la sostenibilità ambientale e tenendo conto dell' INTERO CICLO DI VITA;
- in relazione agli impatti cumulativi e sinergici con attività già insistenti sugli stessi territori, sovente già oggetto di forti compromissioni ambientali, in un'ottica di programmazione territoriale in linea con quanto contenuto nella bozza di piano energetico in corso di valutazione in rete. L'impatto cumulativo riguarderà la presentazione di piani e programmi in analogia con altri di cui sia stata inoltrata richiesta autorizzativa nello stesso ambito geografico e che superino nella loro sommatoria di volume o potenza, quali- quantitativamente i criteri per assoggettamento a VAS in sede statale, con la possibilità di pratica contemporanea per più impianti/attività (in ottica di semplificazione), aggiornando l'articolo alle più recenti e sopracitate normative Europee, di fissare in linea di principio un più alto livello di tutela ambientale nelle procedure in oggetto.

La **relazione sull'eventuale impatto sinergico e cumulativo dell'intervento proposto** deve contenere dati in merito alla situazione ambientale e sanitaria del territorio interessato rispetto ai principali indicatori ambientali sulla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo, della biodiversità e dello stato di salute della popolazione nonché dei processi relativi alla gestione e agli usi delle risorse ambientali come: acqua, rifiuti, trasporti, energia.

Per quanto attiene la **VIA** si propone di valutare **impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:**

- **ambiente e paesaggio;**
- **OLTRE all'uomo, la fauna e la flora;**
- **il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;**
- **i beni materiali ed il patrimonio culturale;**
- **l'interazione tra i fattori di cui sopra.**

Lo **studio di impatto ambientale**, comprensivo, ove prescritto, dello studio di impatto sanitario, contiene almeno le seguenti informazioni:

- una descrizione del progetto, sua localizzazione e dimensioni;
- misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi;
- dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre

- principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale valutato in riferimento all'intero ciclo di vita del progetto;
- misure previste per il monitoraggio;
- dati relativi alle emissioni ed immissioni provenienti dalle attività antropiche già esistenti sul territorio, e una valutazione degli effetti sinergici e cumulativi degli inquinanti;
- un'analisi qualitativa e quantitativa delle matrici ambientali;
- la valutazione economica e finanziaria del progetto anche in riferimento alla percentuale di finanziamento bancario a medio e lungo termine.

#### Esecuzione di **inchiesta pubblica**.

In caso di progetti di competenza statale, l'autorità competente è tenuta a disporre lo svolgimento quando ne facciano richiesta mille cittadini o cinque associazioni munite di requisiti sostanziali omologhi a quelli previsti dall'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e/o associazioni di categoria rappresentative dei settori oggetto di intervento.

La competenza allo svolgimento della valutazione ambientale spetta alle **regioni**, l'inchiesta pubblica deve essere disposta quando ne facciano richiesta cinquecento cittadini o tre associazioni ambientali.

Al fine di garantire l'indipendenza delle valutazioni nelle procedure di VAS, VIA, VI e AIA, l'autorità competente non può coincidere con il proponente e con l'autorità procedente.

In tal caso, il provvedimento di verifica di assoggettabilità e i provvedimenti conclusivi sono adottati dalle regioni, per le proprie competenze, o dallo Stato nell'esercizio dei poteri sostitutivi. In sede statale, l'autorità competente è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

**Il provvedimento di VIA e il parere motivato in sede di VAS** sono espressi dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, e (nostra proposta) il **Ministro della Salute**.

La proposta di legge prevede, altresì l'applicazione della **valutazione d'incidenza (VI) ai siti inseriti nella rete Natura 2000** nonché agli habitat naturali e agli habitat delle specie, allo scopo di stabilire una serie di disposizioni organiche ed efficaci per la tutela dell'ecosistema e della biodiversità, rispondendo così all'esigenza di avere un testo unico in materia ambientale. La VI è da effettuarsi anche qualora i possibili impatti siano determinati dall'attuazione di piani e programmi che interessino aree limitrofe esterne ai predetti siti.

**Fase istruttoria e decisoria** deve essere svolta da personale avente **specifiche competenze** sugli habitat e sulle specie coinvolte, ovvero sui gruppi tassonomici oggetto dello studio, promuovendo la partecipazione di soggetti di riconosciute competenze scientifiche, nonché comitati e associazioni.

Approntare sin dalle fasi iniziali delle procedure di valutazione ambientale strumenti adeguati per **consentire ai cittadini di controllare i piani, le opere e gli impianti programmati** o in via di realizzazione nel rispettivo territorio rappresenta un'esigenza, peraltro più volte evidenziata in numerosi documenti europei, volta ad eliminare o ridurre significativamente i rischi per l'ambiente o per la salute ovvero anche solo la percezione di tale rischi, spesso generata, tra l'altro,

dalla mancata conoscenza delle modifiche in corso nel territorio e degli impatti che da esse derivano.

La strutturazione degli **aspetti sanitari** oggetto di una specifica e autonoma fase valutativa, al fine di verificare le possibili conseguenze sanitarie di ciascun intervento sul territorio, sia esso un piano, un programma o un progetto, relativamente agli interventi ricadenti nell'allegato II del DL 152/2006 stesso, introducendo nelle procedure di VIA uno studio di impatto sanitario (SIS).

Lo **studio di impatto sanitario** è un elaborato che può integrare lo studio di impatto ambientale o il rapporto ambientale avente per oggetto l'analisi delle possibili conseguenze sanitarie del piano, programma o progetto; nelle procedure di VIA per i progetti di cui agli allegati II e III, escluse le lettere *a)*, *b)* e *l)*, e IV ove l'autorità competente giudichi necessaria la VIA, è compresa una fase di analisi delle possibili conseguenze sanitarie, nonché delle conseguenti misure di prevenzione, partendo dal **referto epidemiologico dei comuni interessati**.

### **Paragrafo 3: COSTI E BENEFICI**

Molte attività produttive e servizi ogni anno devono essere sottoposti ad autorizzazione o valutazione ambientale (nuove o rinnovi/modifiche) nazionale, regionale o locale, quasi un terzo del PIL è legato a impatti positivi o negativi sull'ambiente.

Un quantitativo così importante di attività andrebbe per prima cosa puntualizzato e pubblicato, anche in termini economici.

L'esecuzione delle valutazioni e/o autorizzazioni ambientali secondo i criteri che suggeriamo e che vengono ripresi anche nel "programma energetico" proposto dal M5S, potrebbero sbilanciare investimenti su attività più sostenibili e a maggiore intensità occupazionale, coniugando tutela ambientale con tutela delle finanze pubbliche e private, e con tutela della quantità e qualità del lavoro.

Ricordiamo gli esiti dello studio ECBA sulle esternalità sanitarie legate alle attività impattanti sull'ambiente che ha mostrato circa 48 miliardi di euro all'anno in Italia di esternalità nel 2012, (seguire il link: <http://www.ecbaproject.eu/images/indagine/costi-esterni-economia-italiana.pdf>) dati confrontabili con quelli dell'OMS OCSE che stima 88 miliardi di euro in esternalità legate all'inquinamento dell'aria in Italia, con oltre 32mila morti premature da inquinamento atmosferico (seguire il link: <http://www.qualenergia.it/articoli/20150428-italia-inquinamento-atmosferico-causa-88-miliardi-di-euro-di-danni-ogni-anno>).

Le tabelle descritte andranno puntualizzate e andrà mostrato l'andamento per tipologia produttiva, correlandolo con lo stato ambientale. Questo è un punto che ci impegnamo ad ottenere interfacciandoci con i funzionari ministeriali.

## Sezione 6: Istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale

### Paragrafo 1: Stato attuale

Si intende colmare la mancanza strutturale nel nostro ordinamento di un efficace sistema nazionale di controllo ambientale, coordinato e specializzato.

#### 1.1 Europa

L'Unione europea ha da tempo sancito l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi del Trattato sull'Unione europea inserendo la promozione di un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo tra gli obiettivi delle politiche europee, sollecitando la sua protezione attraverso il diritto penale. L'ultimo rapporto del comitato Eurojust, "Strategic project on environmental crime" del 21 novembre 2014, ha evidenziato che la maggior parte dei reati ambientali restano impuniti, evidenziando la necessità che gli Stati membri si dotino di un Corpo specializzato, coordinato anche a livello dell'Unione europea per il controllo ambientale.

#### 1.2 Italia

La storia degli ultimi sessant'anni testimonia quanto la politica sia stata inadeguata, finora, nei confronti dell'assalto predatorio subito dal territorio e dall'ambiente. Da nord a sud il nostro Paese appare lacerato da gravissime emergenze e disastri ambientali, nell'assenza del dovuto controllo e della necessaria tutela. Siamo primi in classifica tra i Paesi più inquinati d'Europa e primi nelle procedure di infrazione alla normativa dell'Unione europea tra le quali il primato spetta alle infrazioni in ambito ambientale.

Il controllo ambientale preventivo, umiliato dalla scarsità di uomini, mezzi e risorse, non è stato in grado di assolvere la sua funzione. Si continua a intervenire in regime emergenziale, con costi di gran lunga superiori rispetto all'adozione di idonee soluzioni strutturali. La gestione dell'ordinario è lasciata alla buona volontà e dedizione di alcuni che operano nonostante i disagi strutturali e strumentali, a volte in assoluta solitudine. A questo quadro desolante si aggiungono un controllo eccessivo della politica sulle nomine e sugli incarichi, poca trasparenza degli enti, sovrapposizione di competenza e conflitti d'interesse, sovrapposizioni tra controllati e controllori, disorganizzazione e mancanza di coordinamento tra gli enti.

Inoltre con il **decreto legislativo 19-08-2016, n.177** che reca disposizioni in materia di **razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato**, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (16G00193) (GU Serie Generale n.213 del 12-

9-2016) **l'assorbimento e la militarizzazione del corpo forestale dello stato, tanto avversato, è entrato in vigore.**

“Il provvedimento rappresenta un sostanziale arretramento nel pur difficile percorso di razionalizzazione del comparto sicurezza e difesa, militarizzando delle funzioni di controllo in materie, come quelle ambientali ed agroalimentari che necessitano, invece, di una diffusa capacità di prevenzione dei reati connessi ancor prima delle oggettivamente difficoltose repressioni.

**La prevenzione, infatti, è elemento essenziale in un settore** dove, ad esempio, si dovrebbe in primo luogo cercare di non far inquinare un fiume e poi, qualora ciò non sia stato possibile, sanzionare chi ha commesso il reato, essendo consci che, in quest'ultimo caso, il danno sarà probabilmente irreparabile!

**All'attualità, tale capacità preventiva è esercitata quasi del tutto da parte delle forze di polizia ad ordinamento civile, mentre quelle ad ordinamento militare assolvono, in pratica, alla sola parte repressiva dei reati.”** (fonte: Audizioni nelle Commissioni del Senato della Repubblica presso le Commissioni 1<sup>^</sup> (affari costituzionali) e 4<sup>^</sup> (difesa) del 14-06-2016. Documentazione relativa all'audizione del SAPAF).

Altro grave elemento di danno della riforma è

- **la perdita dell'unitarietà delle funzioni**, con particolare riferimento al previsto **“spacchettamento” delle funzioni CITES;**
- del rischio concreto di **dispersione delle competenze specifiche acquisite in anni di lavoro sul campo;**
- **di perdita di una conoscenza analitica e radicata diffusamente sul territorio.**

## Paragrafo 2: proposte

### 2.1 Obiettivo

Il nostro obiettivo ambizioso è in precisa antitesi con quello della riforma Madia, si prefigge di **strutturare un interforze investigativo, giudiziario e di accertamento**, sulla falsariga della Direzione nazionale antimafia, quale asse portante a livello nazionale della difesa, della tutela e del controllo ambientale.

La necessità di riorganizzare, coordinare e specializzare tutte le attività di vigilanza e d'indagine in materia di ambiente nasce dall'esigenza di rendere finalmente reale e incisiva l'azione dello Stato nei confronti dei reati commessi a danno dell'ambiente e della salute, in violazione del codice penale, della recente legge 68/2015, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto "codice dell'ambiente"), e del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, al fine di garantire, innanzitutto in una visione olistica, l'effettiva tutela degli ecosistemi naturali in modo efficace su tutto il territorio nazionale secondo il principio di prioritaria considerazione degli interessi di tutela ambientale ribadito dall'articolo 3-quater del codice dell'ambiente, e in applicazione dei principi di precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte dei danni causati, nonché dei principi del "chi inquina paga", dello sviluppo sostenibile e della solidarietà affermati e ribaditi dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 191). In coerenza con gli articoli 9, 32 e 42 della Costituzione.

## 2.2 Coordinamento

Dopo l'approvazione della legge n. 68 del 2015 che introduce finalmente alcune nuove fattispecie di reati nel codice penale inasprendo le pene ed i tempi di prescrizione, occorre fare un ulteriore passo avanti. Si rileva infatti la difficoltà nel coordinamento tra tutti i soggetti che si occupano di procedimenti inerenti alla tutela dell'ambiente e della salute, sia nelle fasi di accertamento tecnico che in quelle d'indagine. È evidente la necessità di dettare nuove disposizioni volte a rendere più specializzata e coordinata, anche a livello nazionale, l'attività giudiziaria in materia.

Abbiamo il dovere di adottare strumenti che vadano nella direzione dell'integrazione e del coordinamento del lavoro svolto dalle singole Procure in materia di ambiente e tutela della salute rappresenta, altresì, uno strumento importante per la realizzazione concreta di tale obiettivo.

## 2.3 Accesso all'informazione e condivisione banche dati

Va inoltre considerata la mancanza di un'informazione organica e completa in merito alle analisi e ai rilevamenti ambientali effettuati dai vari organi competenti nonché ai reati accertati, indispensabile per ottimizzare il lavoro delle autorità preposte e per sostanziare la piena realizzazione del diritto di tutti i cittadini al libero accesso all'informazione ambientale; predisponendo la pubblicazione delle sentenze di condanna al fine di rendere pubblici i soggetti che hanno infranto la legge in ambito ambientale.

## 2.4 Azione al risarcimento ambientale

Deve essere anche considerata la necessità di introdurre norme che legittimino le associazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale diffuso, nei confronti dei soggetti responsabili dell'inquinamento.

## 2.5 Proposta operativa

Si è ritenuto necessario riorganizzare le forze di polizia ambientali, le agenzie ambientali e gli attuali organismi tecnici di controllo in un sistema interforze, militare e civile, che sappia ottimizzare tutte le risorse, le competenze maturate e le informazioni a disposizione, anche attraverso l'istituzione di una **banca dati informatica unica**, per intrecciare e coordinare dati e azioni. Tale riforma si pone in linea di continuità con la legge sull'istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e sulla disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che all'articolo 1 annovera tra i suoi obiettivi principali quello di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente, a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria, a tutela della salute pubblica, in funzione della piena realizzazione del principio del "chi inquina paga", riconoscendo la centralità delle attività tecnico-scientifiche alla base di ogni controllo in materia ambientale.

## 2.6 Specializzazione

Un'efficace riorganizzazione dei corpi di polizia non può in alcun modo prescindere dal criterio della specializzazione per materia di ciascun corpo così come d'altronde la stessa Europa ritiene necessario e dovuto. La materia ambientale richiede una specializzazione tecnica e necessita di una stretta collaborazione tra organismi pubblici di carattere sia nazionale che regionale.

## 2.7 Finalità

Obiettivo è la riorganizzazione delle Forze di polizia, attualmente operanti in materia di tutela dell'ambiente, dell'alimentazione, dell'agricoltura e della salute pubblica, razionalizzando e coordinando strutture e competenze secondo il principio della specializzazione per materia, in modo da pervenire alla creazione di un corpo nazionale ambientale specializzato interforze; per raggiungere tale obiettivo si prevede in primis una riorganizzazione e rafforzamento di tutte le competenze, specializzazioni e professionalità che erano nel Corpo forestale dello Stato, con l'assorbimento dei corpi forestali delle regioni a statuto speciale, delle polizie provinciali e dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi; tale corpo dovrà **operare in rapporto di interforze** con i carabinieri del Nucleo operativo ecologico, con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con il Corpo della guardia di finanza, con la Capitaneria di porto-guardia costiera, con l'Agenzia delle dogane, con le Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA), con i dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dell'Istituto superiore di sanità.

Si è scelto di seguire nella sua definizione di massima l'organigramma delle direzioni antimafia applicando tuttavia dei correttivi necessari alla specificità della materia; sono così state istituite le direzioni ambiente e salute.

La Direzione nazionale avrà sede a Roma con compiti di coordinamento delle attività condotte dalle direzioni distrettuali. Il numero e la distribuzione delle direzioni distrettuali saranno stabilite sulla base della maggiore o minore necessità di controllo ambientale in loco.

La Direzione investigativa è dislocata su tutto il territorio nazionale con sedi territoriali da reperirsi nelle strutture già esistenti nella disponibilità delle diverse Forze di polizia che si occupano attualmente di ambiente e che abbiano disponibilità di spazi idonei ad accogliere l'interforze o, in subordine, utilizzando strutture confiscate alla criminalità organizzata. In un'ottica di razionalizzazione ed economicità di uso delle strutture senza costi aggiuntivi per la finanza pubblica ma puntando ad un risparmio attraverso la razionalizzazione degli usi.

## 2.8 Reclutamento

Si è prestata grande attenzione ai meccanismi di **reclutamento e nomina cercando di allontanare gli stessi da dinamiche localistiche, attribuendo importanza alla motivazione personale e ai titoli posseduti.**

Viene inoltre introdotto un punto fondamentale e cioè **l'obbligo di trasmissione entro le quarantotto ore di tutte le denunce pervenute localmente alla direzione regionale e centrale, predisponendo appropriate sanzioni per chi ometta tale invio.**

## 2.9 Responsabilità degli enti locali

Ci si ripropone di rafforzare e ribadire **il principio di responsabilità degli enti locali** nell'intervenire attraverso **la rimozione del pericolo di danno ambientale, la messa in sicurezza ed infine la bonifica**, per tutelare il territorio e la salute degli abitanti dettando, in caso di mancata ottemperanza alla diffida da parte dell'effettivo responsabile, tempi precisi per tali interventi con azione di rivalsa nei confronti del responsabile, a partire dal bene oggetto di bonifica e **svincolando le somme a tanto occorrenti dal patto di stabilità interno.**

Si è predisposto l'obbligo per ogni ente locale di rendere pubbliche, in applicazione del principio di precauzione, sul proprio sito le notizie riguardanti le criticità ambientali del territorio di competenza, al fine di evitare che cittadini ignari possano subire pericolose conseguenze negative.

Si stabilisce altresì l'obbligo di formazione di tutto il personale operativo delle direzioni e l'attribuzione ad esso di **funzioni di polizia giudiziaria** per ottimizzare il lavoro svolto.

### **2.10 Siti ad alto rischio ambientale (SARA)**

Si prevede la possibilità di attivare una sezione locale interforze ambientale presso la prefettura del luogo interessato, in caso di zone particolarmente esposte a reati ambientali, denominate **siti ad alto rischio ambientale (SARA)**.

### **2.11 Sistema informativo nazionale ambientale (SINANet)**

Rafforzare il sistema di accesso ai dati ambientali, in attuazione di un'esigenza fortemente sentita dalla popolazione e spesso di fatto negata. Pertanto, si prevede il funzionamento a **pieno regime ed in tempo reale del sistema informativo nazionale ambientale (SINANet)**, attualmente poco utilizzato, affidandone la gestione all'ISPRA nonché l'esenzione dal contributo unificato per i ricorsi al TAR avverso il diniego di accesso agli atti in materia ambientale.

### **2.12 Elenco dei responsabili di reati ambientali**

È quindi disposta la pubblicazione di un elenco di tutte le aziende e rispettive persone fisiche rappresentanti che siano risultate responsabili di reati ambientali, prevedendo la loro esclusione da finanziamenti, incentivi e contributi pubblici nonché il divieto di partecipazione alle gare indette dalla pubblica amministrazione, anche con interdizione perpetua a contrattare con la pubblica amministrazione in caso di condanna definitiva.

### **2.13 Perequazione regionale**

Partendo dalla constatazione di notevoli differenze economiche su attività identiche nelle diverse regioni italiane, sono infine dettate specifiche disposizioni per rendere omogenei su tutto il territorio nazionale i regimi tariffari delle ARPA locali.

## **Paragrafo 3: Effetti. Costi e benefici**

Secondo il rapporto ecomafie 2016 il business dell'ecomafia è di 19,1 miliardi, in calo rispetto al rapporto 2015, anche grazie all'introduzione della legge 68/2015, primi segnali di una inversione di tendenza, dopo l'introduzione della legge sui delitti ambientali nel codice penale e un'azione più repressiva ed efficace, ma per quanto in diminuzione **gli illeciti ambientali restano tantissimi (27.745)**, per dirla in altro modo, più di 76 reati al giorno, più di 3 ogni ora.

### **3.1 Conclusioni**

Un impianto normativo più efficace, efficiente e robusto in termini di controllo preventivo e di repressione sarebbe sicuramente in grado di aiutare anche il rilancio economico del nostro paese. La prevenzione territoriale è necessaria per creare lavoro, per permettere a filoni economico e produttivo di svilupparsi anche nei territori oggi più a rischio, per sostenere le centinaia e centinaia di micro, piccole e medie imprese locali, che anche nel sud stanno cercando di invertire la rotta, puntando su qualità ambientale e legalità. Per prevenire le ecomafie, oltre all'impegno dei territori e dei singoli cittadini, è importante dare risposte sempre più ferme e certe in termini di legalità e controllo, contro la criminalità organizzata che avanza con più facilità, invadendo i territori, l'ambiente e le comunità locali, ogni qual volta delinquere è più conveniente e facile.

## 3.2 Disegno di legge

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/940750/index.html>

# Sezione 7: impegno concreto contro i reati ambientali

## Paragrafo 1: Stato attuale, tecnico e normativo

La materia ha avuto spazio all'interno della XVII legislatura infatti è stata approvata la Legge 22 maggio 2015 n. 68 recante modifiche del codice penale.

Con questa nuova legge la storia italiana delle vertenze ambientali impunte ha fatto un grande passo in avanti. Obiettivo perseguito dal 1994, sono entrati nel Codice Penale i principali reati ambientali, puniti fino ad allora solo con delle sanzioni, adesso sono considerati finalmente veri e propri delitti.

Una delle PDL alla camera era a prima firma del deputato Salvatore Micillo

### 1.1 Dati

(Dati Legambiente relativi all'applicazione delle legge 68 nel periodo che va dal 29 maggio 2015 - giorno di entrata in vigore della norma - al 31 gennaio 2016).

A fronte di 4.718 controlli effettuati sono stati contestati 947 reati tra penali e contravvenzionali, 1.185 persone denunciate, 229 beni sequestrati per un valore di 24 milioni di euro. In 118 casi contestato il nuovo delitto di inquinamento, sono 30 i casi di disastro ambientale.

La legge sugli ecoreati ha fornito un valido strumento operativo alle forze dell'ordine e all'autorità giudiziaria che fino a ieri dovevano ricorrere con scarsa fortuna ad articoli e commi previsti per tutt'altro (dall'art. 434, con il cosiddetto disastro innominato, al getto pericoloso di cose, piuttosto che l'insudiciamento delle colture o il danneggiamento di beni), per poter fermare gli eco-criminali.

Le prescrizioni (previste per i reati minori che non hanno arrecato danno o pericolo di danno all'ambiente, con un meccanismo di estinzione della pena, che prevede la messa in regola dell'attività in tempi prestabiliti e il successivo pagamento delle sanzioni) hanno riguardato ben 774 reati contravvenzionali con la denuncia di 948 persone e 177 sequestri per un valore di 13,2 milioni di euro.

Particolarmente significativo, vista la complessità delle indagini e la brevità del periodo considerato, è il dato relativo ai casi di applicazione del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 bis), che sono stati ben 118, con la denuncia di 156 persone e 50 sequestri, per un valore di oltre 10,6 milioni di euro. Da sottolineare anche le 30 contestazioni di disastro ambientale (art. 452 quater), con la denuncia di 45 soggetti, gli 11 casi di impedimento al controllo (art. 452 septies), i 12 casi di delitti colposi (art. 452 quinquies) e le 2 ipotesi di delitto di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 ter).

A livello regionale è il Lazio è la regione dove si è concentrato il più alto numero di contestazioni della legge 68, ben 134, con 121 denunce e 17 sequestri; subito dopo spicca la Campania (95), dove si registra il maggior numero di persone denunciate, 137; al terzo posto figura la Toscana

(73), seguita da Umbria (68), Emilia Romagna (67), Puglia (62), e Lombardia (58). Il maggior numero di sequestri è stato riscontrato in Puglia (28), seguita dalla Calabria (25) e dalla Toscana (22).

## **Paragrafo 2: proposte**

### **2.1 Valutare priorità d'intervento in base ai principi generali.**

E' chiaro che è stato fatto un notevole passo avanti nella tutela dell'ambiente con l'approvazione del maggio 2015, però è anche vero che la legge necessita di alcune modifiche. All'interno di un programma di governo, pertanto, la modifica della legge sugli ecoreati si pone senza dubbio come un tassello necessario.

### **2.2 Cosa si propone.**

E' necessario procedere ad alcune puntuali modifiche per rendere ancora più efficace la persecuzione degli ecoreati, infatti, benché molto si sia fatto con l'approvazione della legge di cui sopra, molto resta ancora da fare.

N.B. riteniamo necessario effettuare ulteriori confronti con i magistrati e gli operatori del diritto, anche in considerazione del fatto che le disposizioni normative contenute all'interno della legge hanno avute molte applicazioni pratiche.

In linea generale sarà necessario:

- innanzitutto, provvedere alla raccolta e al coordinamento di tutte le disposizioni sanzionatorie, a fini di una riorganizzazione sistematica e di maggiore efficacia e dissuasività, nel rispetto della normativa dell'Unione europea;
- provvedere alla individuazione delle disposizioni penali vigenti, attribuendo prevalenza alle norme che qualificano la fattispecie come delitto e a quelle che, a parità di qualificazione, stabiliscono pene nel complesso più rigorose, anche tenendo in considerazione le sanzioni accessorie dalle stesse previste;
- provvedere alla trasformazione in ipotesi delittuose delle disposizioni sanzionatorie in materia di ambiente, igiene, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro relative a fattispecie incidenti sull'ambiente, al fine di prevedere pene nel complesso più rigorose, e individuare le relative ipotesi colpose;
- rivedere il concetto di responsabilità degli enti di controllo;
- provvedere alla variazione del concetto di prescrizione per i delitti ambientali;
- prevedere il sequestro preventivo anche per equivalente dei beni commisurato al danno ambientale e ai costi di ripristino e non più all'illecito profitto;
- introdurre la V.D.S. (valutazione del danno sanitario per tutte le attività antropiche impattanti)

- introdurre il reato di frode in materia ambientale

### 2.3 Nello specifico:

#### **Modifiche al codice dell'ambiente.**

Valutare di modificare alcuni articoli del Testo Unico dell'Ambiente al fine di aumentare le pene e le sanzioni per adeguarle in maniera proporzionale alle sanzioni previste per i nuovi delitti ambientali inseriti nel codice penale.

Nello specifico, sarà necessario modificare gli articoli 137, 255, 256-*bis*, 257, 258, 279, 296, 303, valutandone aumenti di pena per:

- abbandono di rifiuti e attività di gestione di rifiuti non autorizzata;
- per attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente;
- per chi realizza o gestisce una discarica non autorizzata;
- per chiunque effettua attività di miscelazione di categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi;
- per chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254;
- per chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3;
- per i soggetti che non abbiano aderito al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) e che omettano di tenere il registro di carico e scarico;
- i produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa, che non adempiano all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico con le modalità di legge.

### 2.4 (Responsabilità al controllo)

Il codice va integrato con opportuni inserimenti quali: in caso di danno ambientale, o di minaccia imminente di tale danno, causato da inquinamento di carattere diffuso, qualora non sia stato possibile accertare il nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori, rispondono del danno i soggetti amministrativamente responsabili del controllo del territorio, eventualmente in concorso tra loro, per l'omessa vigilanza e l'omissione di atti d'ufficio, salvo il caso in cui provino di aver posto in essere tutte le attività necessarie ad evitare il danno.

### 2.5 Esclusione di aziende, persone fisiche titolari di aziende e ogni altro soggetto persona fisica o giuridica da incentivi e finanziamenti pubblici e divieto di partecipazione a gare

Le aziende, le persone fisiche titolari delle aziende e ogni altro soggetto persona fisica o giuridica, che nell'esercizio di un'attività d'impresa si siano resi responsabili di illeciti ambientali o comunque abbiano posto in essere condotte non rispettose delle disposizioni a tutela dell'ambiente e della salute, non possono fruire di alcun contributo, incentivo o finanziamento

pubblico e sono altresì esclusi dalla partecipazione a gare indette dalla pubblica amministrazione.

L'elenco dei soggetti, che non possono essere ammessi al finanziamento pubblico né partecipare a programmi di incentivazione e gare d'appalto, deve essere pubblicato nel sito della rete SINAnet in apposita sezione nonché comunicato alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura presso cui i soggetti sono iscritti per l'annotazione.

Si dovrà procedere alla cancellazione dall'elenco solo in caso di assoluzione con sentenza passata in giudicato, a decorrere dalla quale il soggetto interessato potrà accedere nuovamente a finanziamenti, incentivi e gare indette dalla pubblica amministrazione.

## **2.6 Modifiche al codice penale inerenti la prescrizione del reato ambientale**

La sentenza della Cassazione nel caso Eternit, che con il suo clamore mediatico aveva fornito una spinta decisiva all'introduzione dei nuovi delitti ambientali, aveva disposto l'annullamento della sentenza di condanna per disastro innominato doloso della Corte d'appello di Torino in quanto aveva ritenuto che la cessazione della attività produttive nel lontano 1986 segnasse la fine del momento consumativo del reato di disastro, e lo stesso fosse di conseguenza da lungo tempo prescritto.

Proprio l'individuazione del momento consumativo del disastro aveva quindi rappresentato il tallone d'Achille delle sentenze di merito: i tentativi del Tribunale e della Corte d'appello di ritenere il disastro ancora in fase di consumazione o in ragione del perdurare della contaminazione pericolosa per la salute (la sentenza di primo grado) o del "fenomeno epidemico" rappresentato dalle morti da amianto (la sentenza di secondo grado), erano stati entrambi censurati dalla Cassazione, secondo cui la cessazione dell'attività inquinante individuava il dies a quo della prescrizione del reato di disastro.

Le nuove norme pongono, sotto lo specifico profilo ora in esame, problemi molto simili a quelli che si sono posti nel procedimento Eternit a proposito del disastro innominato. Tutte le fattispecie qui in considerazione (il disastro ex art. 434 c.p. da un lato, i nuovi delitti di inquinamento e di disastro ambientale dall'altro) sono infatti fattispecie d'evento, in cui l'evento tipico consiste in un fenomeno dai contorni temporali dilatati e poco nitidi. Pensiamo ai diversi eventi che delineano la tipicità delle nuove fattispecie, dalla compromissione o dal deterioramento tipici per l'inquinamento, o all'alterazione irreversibile o particolarmente onerosa da eliminare che compongono il disastro: come nel caso dell'immutatio loci costitutiva del disastro innominato, l'evento tipico è costituito da fenomeni di cui non è agevole fissare precisi limiti temporali, ma che sicuramente non sono riducibili ad un accadimento istantaneo. Può il permanere dell'evento tipico del reato rilevare ai fini della fissazione del momento consumativo, anche quando la condotta da cui l'evento deriva è stata interrotta? La Cassazione, rispetto al disastro innominato, ha fornito risposta negativa a tale interrogativo, affermando che la fase consumativa si esaurisce con il cessare della condotta; considerata la prossimità strutturale dei nuovi delitti rispetto a quello su cui si sono espressi i giudici.

Ecco perché a nostro avviso non basta il raddoppio dei tempi di prescrizione già introdotto con la legge sugli ecoreati, ma occorrono modifiche inerenti la prescrizione del reato ambientale valutate alla luce del fatto che il delitto ambientale è un delitto con specificità proprie trattandosi di reato istantaneo ad effetto continuato e talvolta differito nel tempo, ossia un delitto i cui effetti si possono manifestare anche in tempi e luoghi distanti dal momento e dal luogo in cui vengono commessi.

Andrebbe valutato per questo di far decorrere la prescrizione, per i reati istantanei ad effetti continuati, dal momento in cui si manifestano per la prima volta gli effetti del reato e non più dal momento in cui il reato si consuma.

## **2.7 Pene accessorie**

L'eventuale concessione della sospensione condizionale della pena è in ogni caso subordinata all'adempimento degli obblighi di bonifica, di recupero e di ripristino.

Il giudice, tenuto conto della entità del patrimonio dell'inquinatore e della gravità del danno, può imporre al condannato di prestare idonea cauzione, determinandone l'ammontare in misura comunque non inferiore al doppio dei costi di bonifica. In luogo della cauzione è ammessa la prestazione di garanzia mediante ipoteca o anche mediante fideiussione solidale. Nel caso in cui il responsabile non abbia provveduto ad adempiere agli obblighi, il giudice ordina la confisca delle somme versate a titolo di cauzione ovvero delle garanzie mediante ipoteca o mediante fideiussione solidale.

## **2.8 Arresto in flagranza differita**

Nei casi di cui al codice penale e al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video o fotografica, o di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le trentasei ore dal fatto.

## **2.9 Legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambientale**

Fatto salvo quanto previsto dalla legislazione vigente, l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche di carattere diffuso e se esercitata in sede penale, deve essere promossa oltre che dallo Stato e dagli enti territoriali nella cui circoscrizione si trovano i beni oggetto del fatto lesivo, dalle associazioni di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, e in caso di inerzia dei soggetti legittimati, dal pubblico ministero, anche dalle associazioni locali territorialmente interessate, purché formalmente costituite e munite di codice fiscale. quale sostituto processuale ai sensi dell'articolo 81 del codice di procedura civile.

## **2.10 Delitti ambientali previsti dal codice penale**

In relazione alla commissione di taluno dei delitti previsti dal codice penale, si dovranno applicare all'ente le seguenti sanzioni:

- nei casi di condanna le sanzioni interdittive per una durata non inferiore a tre anni;
- se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o di agevolare la commissione dei reati si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

## **2.11 Collaborazione della persona giuridica all'accertamento di reati in materia ambientale**

Con riferimento ai reati in materia ambientale la sanzione pecuniaria è ridotta se l'ente, immediatamente dopo il fatto, porta a conoscenza della pubblica autorità l'avvenuta commissione del reato.

## **2.12 Disposizioni in materia di sequestro e confisca**

Al fine di evitare che alla conclusione del procedimento giudiziario il soggetto condannato non sia più nelle condizioni patrimoniali di subire una confisca dei beni atti alla bonifica e/o alla messa in scurezza e/o al ripristino dello stato dei luoghi, ossia al fine di evitare che manchino o si disperdano le garanzie per il ripristino, la bonifica ed il risarcimento del danno ambientale, in tutti i procedimenti aventi ad oggetto i delitti di cui codice penale, nonché i reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, T.U.A., il pubblico ministero o il giudice, in ogni stato e grado del processo di merito, dispongono il sequestro conservativo e preventivo, dei beni mobili o immobili e delle somme nella titolarità dell'imputato o comunque delle somme a questi dovute da terzi, ai sensi dell'articolo 316 e ai sensi degli articoli 316-bis e 321 del codice di procedura penale, dei mezzi, dei beni o per equivalente del patrimonio degli imputati, nella misura ritenuta adeguata rispetto all'entità del danno presumibilmente causato e agli importi necessari a realizzare il ripristino e la bonifica. Alla sentenza di condanna consegue la confisca dei beni sequestrati ovvero per equivalente patrimoniale.

In caso di flagranza dei reati previsti dal codice penale, ovvero da leggi penali speciali a tutela dell'ambiente, e da quelli previsti dal T.U.A., è obbligatorio da parte dell'organo di polizia giudiziaria accertatore il sequestro dell'area interessata, dei mezzi e dei beni serviti all'esecuzione del reato.

## **2.13 utilizzo avverbio “Abusivamente” e V.D.S.**

Rispetto al dibattito avverbio “abusivamente” attualmente presente nella legge 68/2'15 sia nella norma sull'inquinamento, che in quella sul disastro, che puniscono chiunque abbia “abusivamente” cagionato uno degli eventi rispettivamente descritti in ciascuna delle due fattispecie, riteniamo che vada eliminato perché quantomeno superfluo e pleonastico.

Ugualmente riteniamo sicuramente da escludere, anche alla luce della giurisprudenza relativa ad altri reati in cui compare la clausola in questione, che la presenza di un'autorizzazione valga di per sé ad impedire che il disastro possa dirsi abusivamente cagionato: questo sia se, ad esempio, l'autorizzazione sia stata concessa in violazione dei requisiti di legge, o se emerge che essa sia il frutto di un patto corruttivo, anche se formalmente autorizzata, ma anche dovrà necessariamente essere considerata abusiva un' autorizzazione la cui osservanza abbia prodotto di per sé un inquinamento ambientale rilevante o addirittura un disastro ambientale.

Vogliamo uscire definitivamente dalla possibilità che disposizioni legislative, limiti normativi ed autorizzazioni, che possano creare spazi di rischio consentito ove l'eventuale causazione di danni all'ambiente è comunque penalmente consentito.

Se un'autorizzazione causa un inquinamento rilevante o addirittura un disastro ambientale sarà sempre e comunque un atto da considerarsi abusivo, perché vorrà dire che l'autorizzazione non è stata bastevole a tutelare un diritto superiore costituzionalmente sancito, il diritto alla salute. Vorrà dire che non sarà stata ben calibrata e valutata in fase di accertamento del rapporto di

Valutazione del Danno Sanitario che noi riteniamo di dover rendere obbligatorio e generalizzato per tutte le attività antropiche comunque impattanti e sulla cui analisi sarà necessario calibrare e settare i limiti di emissione da autorizzare in itinere durante l'esercizio dell'attività con prescrizioni.

Quello che a nostro avviso andrà quindi fatto è una revisione delle valutazioni di impatto ambientale con l'obbligo della redazione del Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario, desunto dalla valutazione e monitoraggio della sommatoria di tutti gli impatti delle attività antropiche e naturali presenti nella loro contemporaneità che in simultanea ed in sovrapposizione impattano su un dato territorio in date e specifiche condizioni.

Quindi i limiti di emissione e le autorizzazioni dovranno prevedere opportune prescrizioni obbligatorie in caso di rapporto di VDS che accerti la necessità di revisione.

## **2.14 Frode in materia ambientale**

La disposizione normativa dovrebbe avere, grossomodo, il seguente tenore letterale:

“Art. 452-novies – (Frode in materia ambientale). – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero di conseguirne l'impunità, falsifica in tutto o in parte, materialmente o nel contenuto, la documentazione prescritta, ovvero fa uso di documentazione falsa o illecitamente ottenuta, è punito con la reclusione da due a quattro anni e con la multa da 10.000 a 75.000 euro.

Si considera illecitamente ottenuto l'atto o il provvedimento amministrativo conseguito mediante produzione di documenti o attestazioni false o mediante corruzione ovvero rilasciato a seguito dell'utilizzazione di mezzi di coercizione fisica o morale nei confronti del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

Se la falsa documentazione o attestazione concerne la natura o la classificazione di rifiuti, si applica la pena della reclusione aumentata di un terzo e della multa da euro 15.000 a euro 90.000”.

## **Paragrafo 3: Dove reperire le risorse e quale beneficio si attende anche rispetto ad altri settori**

Non sono necessarie risorse per la modifica di tale normativa in quanto si tratta di modifiche del codice penale.

Inoltre, il contrasto alle ecomafie (fatturato superiore ai 16 miliardi di euro secondo il rapporto di Legambiente) potrà portare notevoli risparmi e introiti.