

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 2166 del 11 luglio 2006

Primi indirizzi per la corretta applicazione del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 recante "Norme in materia ambientale": parte IV, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati e parte V relativamente alle emissioni in atmosfera.

[Ambiente e beni ambientali]

L'Assessore alle Politiche dell'Ambiente arch. Giancarlo Conta riferisce quanto segue.

Fermo restando il fatto che ai sensi dell'art. 177, comma 2, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale" *"Le regioni ... adeguano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni ... contenute nella parte quarta del presente decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso"*, l'entrata in vigore delle Nuove norme in materia ambientale, come è emerso anche in una serie di recenti incontri sul tema che ha visto la partecipazione delle Province e della sezione regionale dell'Albo gestori ambientali, comporta necessariamente l'effettuazione di una prima verifica circa la tenuta dell'assetto normativo costituito dalla legislazione regionale vigente in materia.

1. Il recupero dei rifiuti in regime semplificato.

Le "Nuove norme in materia ambientale" contenute nel D. Lgs. n. 152/2006, per quanto riguarda l'effettuazione di operazioni di recupero dei rifiuti avvalendosi del cosiddetto *"regime semplificato"* (art. 216[1]) hanno apportato alcune novità di carattere sostanziale per i soggetti interessati confermando, tuttavia, complessivamente, il percorso tecnico - amministrativo, consolidatosi nel tempo in attuazione degli artt. 31 e 33 del D. Lgs. n. 22/1997 e dei DD.MM.[2] in materia di recupero dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, che trova peraltro sostegno nella legislazione regionale di settore[3].

Se da un lato va evidenziato il cambiamento del destinatario della cosiddetta *"comunicazione di inizio attività"*, coincidente ora con la competente Sezione Regionale dell'Albo gestori ambientali, dall'altro non va trascurato, né sottovalutato, il ruolo che l'art. 216 del D. Lgs. n. 152/2006 continua a riservare alla Provincia competente per territorio.

In effetti la citata disposizione, pur assegnando all'Albo una competenza nuova e sicuramente fondamentale in materia di controllo preventivo, attraverso la ricezione della comunicazione e la successiva attività istruttoria sulla stessa, tesa all'iscrizione *"... in un apposito registro ..."* delle imprese *".. che effettuano la comunicazione di inizio attività..."*, previa *"... verifica d'ufficio dei presupposti e dei requisiti richiesti."*[4], implica comunque l'indispensabile e fattivo coinvolgimento della Provincia.

Questa infatti, dopo essere stata notiziata direttamente dall'Albo della avvenuto deposito della comunicazione, da parte del soggetto interessato, potrà essere chiamata in causa, ai fini dell'eventuale adozione di un provvedimento motivato che disponga il divieto di inizio dell'attività di recupero di rifiuti (ovvero di prosecuzione della stessa, nel caso essa sia stata già attivata), *"Qualora la competente Sezione ... accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, . . ."*[5].

In ragione di quanto esposto, come peraltro è emerso nel corso del richiamato incontro del 9 maggio 2006, è indispensabile, e non solo auspicabile, che le Province e la CCIAA, sezione regionale dell'Albo dei Gestori ambientali, individuino forme di stretta collaborazione, rispettose sia del dettato normativo che dell'innegabile esperienza ad oggi maturata nel settore dalle Province, al fine di prevenire il ripetersi sul territorio regionale di situazioni che, sulla scorta di una mera comunicazione di avvio dell'attività di recupero in regime semplificato, si trasformino in vere e proprie attività illecite di gestione di rifiuti, spesso foriere di ingenti danni sia sotto il profilo ambientale che economico a carico della collettività.

Al riguardo, senza entrare per il momento nel dettaglio della suddetta disposizione di legge, appare opportuno richiamare il potere di controllo periodico su tutte le attività di gestione dei rifiuti che spetta alla Provincia in base all'art. 197 del D. Lgs. n. 152/2006; va sottolineato altresì che la medesima disposizione - comma 1, lettera c) - sancisce la competenza della Provincia anche in ordine alla verifica ed al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, disponendo al successivo comma 5 l'esercizio di controlli periodici, in particolare sulle attività sottoposte alle procedure semplificate.

Infatti, risponde ad un'esigenza di carattere generale, la necessità che l'Albo e le Province condividano ed armonizzino criteri e modalità per la corretta ed univoca valutazione preventiva delle comunicazioni trasmesse, in modo da facilitare

l'individuazione e l'inibizione - da parte della Provincia - di iniziative di dubbia legittimità, salvaguardando pertanto la sola gestione delle attività di recupero di rifiuti puntualmente rispondenti alle norme tecniche e alle prescrizioni specifiche contemplate dalla vigente normativa.

Tale esigenza risulta peraltro in linea con le indicazioni fornite recentemente dal Comitato Nazionale dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, di cui all'art. 212 del D. Lgs. N. 152/2006, che con propria nota prot. N. 800/ALBO/PRES del 3 luglio 2006 ha fornito alcune indicazioni operative per la corretta applicazione dell'art. 216 del medesimo decreto a tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati.

Si rammenta inoltre la previsione nel panorama normativo veneto di uno strumento importante quale il "*programma di controllo*" di cui all'art. 26, comma 7, 7bis e 7ter della L.R. n. 3/2000 che costituisce per le province valido e concreto supporto; detto strumento, infatti, se richiesto dalla provincia e correttamente attuato dai soggetti interessati, è in grado di garantire comportamenti conformi alla vigente normativa e rispettosi della tutela ambientale.

Da ultimo è solo il caso di ribadire la necessità che venga rispettato quanto disposto dall'art. 31, comma 5, della L.R. n. 3/2000 che testualmente recita: "*Per l'esercizio degli impianti relativi alle attività di cui al comma 1 non sono dovute le garanzie finanziarie previste all'art. 26, comma 9, salvo che per l'esercizio di impianti di messa in riserva di rifiuti; per tali impianti la mancata presentazione, entro il termine di novanta giorni dall'invio della comunicazione, della documentazione attestante la prestazione delle garanzie finanziarie non consente l'avvio dell'attività*".

2. La bonifica dei siti contaminati.

In attesa di un possibile e concreto adeguamento della normativa regionale rispettoso, anche sotto il profilo formale, della tempistica di cui all'art. 177, comma 2[6], tenuto altresì conto che il testo del decreto pubblicato potrebbe subire significative modificazioni o integrazioni, se non altro in ragione dell'adozione, entro due anni dall'entrata in vigore, di decreti legislativi che contengano disposizioni per l'appunto integrative e correttive del Testo unico ambientale, in forza di quanto dispone l'art. 1, comma 6, della legge delega n. 308/2004, si avverte poi la necessità di fornire alcuni indirizzi di facile lettura destinati a sgomberare, in materia di bonifica di siti contaminati, il campo da eventuali dubbi, in modo da poter orientare da subito gli operatori pubblici e privati interessati.

A prescindere dal sostanziale differente approccio del legislatore statale rispetto alla problematica delle bonifiche ambientali, si avverte la necessità di fornire alcune indicazioni ai soggetti interessati, soprattutto in ragione del fatto che, sulla base dell'art. 242[7] del D. Lgs. n. 152/2006, la Regione sembrerebbe aver surrogato il Comune nell'esercizio delle principali fasi procedurali che conducono alla realizzazione di una bonifica ambientale.

In effetti, salvo quanto disposto dall'art. 250[8] del Decreto in parola, il ruolo del Comune appare sostanzialmente ridimensionato rispetto a quanto stabiliva l'art. 17 del D. Lgs. n. 22/1997 e il D.M. n. 471/1999; tale circostanza, in un primo momento, potrebbe indurre a ritenere che, in funzione di quanto stabilito all'art. 242 sopra richiamato, la regione abbia in qualche modo (ri)acquisito una competenza esclusiva, o quanto meno prevalente, nella gestione e conclusione delle istruttorie delle eventuali fasi (approvazione della caratterizzazione; approvazione del documento di analisi di rischio; approvazione del piano di monitoraggio) che possono presentarsi a fronte dell'accertamento di una contaminazione delle matrici ambientali, sino all'approvazione del progetto operativo di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente.

In effetti, va rammentato che la Regione con legge 21 gennaio 2000, n. 3, agli articoli 4, 6 e 7, ha definito le funzioni amministrative rispettivamente in capo a Regione, Province e Comuni.

L'art. 177, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006, come si è detto sopra, stabilisce che "*Le regioni ħ. adeguano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni ħ.. contenute nella parte quarta del presente decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso*"; conseguentemente la Regione ritiene opportuno dare indicazioni sulla gestione del periodo transitorio necessario all'attuazione del predetto adeguamento, fornendo utili chiarimenti in ordine all'attuale portata ed applicabilità delle norme riguardanti l'assetto delle competenze amministrative, tenuto altresì conto del complessivo soddisfacente livello di adeguatezza conseguito nel tempo dall'esercizio delle rilevanti funzioni amministrative da parte delle autonomie locali.

Va verificata, in definitiva, la compatibilità delle scelte operate dal legislatore regionale del 2000 rispetto al quadro di riferimento normativo nazionale delle bonifiche ambientali.

In base all'art. 6 della L.R. n. 3/2000, il legislatore regionale aveva conferito alle province tutte le funzioni regionali in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati (di cui all'art. 17 del D. Lgs. n. 22/1997), fatta eccezione per quelle concernenti i siti di interesse nazionale, l'istituzione di un apposito fondo a sostegno degli interventi sul territorio regionale e la costituzione dell'anagrafe dei siti da bonificare.

L'art. 7[9] della L.R. n. 3/2000 stabilisce invece che compete ai "... comuni, nel quadro dell'ordinamento statale, l'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati ai sensi ...".

Nelle more del complessivo riordino della vigente normativa regionale, risulta pertanto opportuno procedere in osservanza della medesima, che non può intendersi automaticamente abrogata, garantendo quindi la continuità dell'esercizio delle funzioni amministrative dei suddetti organi, in perfetta sintonia con la tempistica assegnata dallo Stato per uniformarsi alle disposizioni del D. Lgs. n. 152/2006.

Appare quindi ragionevole non discostarsi dalle scelte del legislatore regionale, operate in ossequio al principio di sussidiarietà, ritenendo confermate, rispettivamente, in capo alla provincia ed al comune le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti contaminati, in particolare per quelle fasi procedurali, operative ed amministrative, di cui all'art. 242 del D. Lgs. n. 152/2006.

3. L'"autorizzazione unica".

La previsione delineata dal Testo unico ambientale circa la cosiddetta "autorizzazione unica", cioè a dire la circostanza che il proponente presenti all'autorità competente un domanda di approvazione del progetto in uno con la richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'attività, per ottenere quindi, a valle dell'istruttoria favorevolmente conclusa, un unico provvedimento che legittimi la realizzazione e la gestione dell'impianto, non costituisce elemento di assoluta novità tale, in ogni caso, da poter stravolgere il percorso amministrativo puntualmente indicato agli artt. 22[10] e seguenti della L.R. n. 3/2000.

In linea generale, richiamando altresì il principio di sussidiarietà, si può subito affermare che relativamente alla realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e speciali l'entrata in vigore della nuova disciplina, sotto il profilo delle competenze individuate dalla L.R. n. 3/2000, nonostante le novità introdotte dall'art. 208[11] del D. Lgs. n. 152/2006, non suscita insuperabili perplessità né particolari dubbi di carattere applicativo.

L'impianto normativo della legislazione regionale appare senz'altro compatibile con il percorso di valutazione istruttoria già delineato dalla L.R. n. 3/2000 e, pertanto, mantiene, complessivamente, la sua vigenza dovendo essere rispettato ed applicato anche dopo la data del 29.04.2006.

Consequentemente si deve intendere tuttora valido il riparto di competenze, tra regione e provincia, operato dagli artt. 4[12] e 6[13] della L.R. n. 3/2000.

In particolare, relativamente alla realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani (nonché recupero di rifiuti speciali) continua a ritenersi ferma la competenza della provincia; per quanto riguarda la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento di rifiuti speciali è confermata la competenza della regione all'approvazione dei progetti mentre resta in capo alla provincia il formale rilascio del provvedimento autorizzativo ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera c) della L.R. n. 3/2000.

A tale proposito va richiamato il puntuale rispetto dell'art. 25[14] della L.R. n. 3/2000 nel senso che la verifica, sotto il profilo istruttorio, del rilascio dell'autorizzazione rimane prerogativa della Provincia competente per territorio sulla scorta dell'accertato rispetto delle condizioni contemplate dalla citata disposizione di legge e degli altri requisiti richiesti dalla normativa per l'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto.

4. L'autorizzazione alle emissioni in atmosfera

L'art. 269 del D. Lgs 152/2006 reca le procedure per il rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera.

In particolare il comma 3 di detta disposizione stabilisce che "Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'autorità competente indice, entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265."

Si è dell'avviso che la procedura debba ragionevolmente suddividersi nelle fasi seguenti:

- presentazione della domanda di autorizzazione all'autorità competente, che ai sensi della lettera o) del comma 1 dell'art. 268 è "la regione o la provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla legge regionale quale autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni e all'adozione degli altri provvedimenti previsti;" (e quindi come disposto dalla L.R. n. 33/1985 - art. 5 (Competenze della Provincia) - può pacificamente intendersi anche l'Amministrazione provinciale);

- l'autorità competente convoca la conferenza di servizi che, in prima istanza, può avere carattere istruttorio per la valutazione del contesto territoriale, urbanistico - edilizio, ambientale ed igienico - sanitario dell'impianto ed alla quale sono invitati a partecipare gli Enti interessati dall'intervento;
- qualora la prima conferenza dei servizi abbia natura istruttoria la Regione, ovvero la Provincia, possono dar corso alla convocazione della C.T.R.A. o della C.T.P.A., chiamate ad esprimersi sulla domanda in qualità di organismi tecnici ai sensi della L.R. n. 33/1985, e successive modifiche;
- l'autorità competente convoca la conferenza di servizi decisoria nel corso della quale vengono formalizzati i pareri di competenza da parte degli Enti interessati ai sensi della L. n. 241/90, e successive modifiche e integrazioni;
- il richiedente viene infine autorizzato attraverso l'adozione di un provvedimento espresso da parte dell'Amministrazione individuata come autorità competente.

Il relatore incaricato conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta Regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi dell'articolo 33, secondo comma, dello Statuto, il quale dà atto che la Struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale.

VISTO il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152

VISTA la L.R. n. 33/1985, e successive modifiche e integrazioni

VISTA la L.R. n. 3/2000, e successive modifiche e integrazioni

[1] Art. 216 - operazioni di recupero -

[2] D.M 5.02.1998 e D.M. n. 161/2002

[3] L.R. 21.01.2000, n. 3

[4] Art. 216, comma 3

[5] Art. 216, comma 4

[6] Art. 177, comma 2: *Le regioni e le province autonome adeguano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute nella parte quarta del presente decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso.*

[7] Art. 242 del D. Lgs. N. 152/2006 - Procedure operative ed amministrative

[8] Art. 250 del D.Lgs. n. 152/2006 - Bonifica da parte dell'amministrazione

[9] Art. 7, comma 1, lettera c), L.R. n. 3/2000.

[10] Art. 22, L.R. 21.01.2000, n. 3 - Presentazione del progetto degli impianti e relativi elaborati tecnici -

[11] Art. 208 - Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti

[12] Art. 4 L.R. n. 3/2000 - Competenze della regione

[13] Art. 6 L.R. n. 3/2000 - Competenze della provincia

[14] Art. 25, L.R. 21.01.2000, n. 3 - Realizzazione dell'impianto, esercizio provvisorio e collaudo funzionale -]

delibera

1. Di approvare i primi indirizzi per la corretta applicazione del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 recante "Norme in materia ambientale", per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti contaminati e le autorizzazioni all'emissione in atmosfera, descritti in premessa ai punti 1, 2, 3 e 4, ritenendo confermate, nelle more degli adempimenti del medesimo decreto legislativo n. 152/2006, n. 152, articolo 177, comma 2, le funzioni amministrative di cui agli articoli 4, 6 e 7 della L.R. n. 3/2000 e di cui all'art. 5 della L.R. n. 33/1985;
2. di trasmettere il presente provvedimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, alle Province del Veneto, all'ARPAV.