

AMBIENTE e COVID-19

dieci proposte per ripartire

B&P
AVVOCATI

SPECIALE
AMBIENTE

PREMESSA E SINTESI

Per tornare alla normalità ante Covid-19 ci vorranno mesi. Nel frattempo vivremo una prolungata emergenza che diventerà la nostra “nuova normalità”. Anche in materia ambientale è arrivato il momento di ragionare sul futuro prossimo. Lo facciamo con dieci proposte, semplici, ma di sicuro impatto, utili per avviare un confronto.

bonifica: (1) per riprendere il confronto sui procedimenti in corso, gli Enti competenti potrebbero calendarizzare video conferenze implementando definitivamente lo *smart working* (come alcuni Enti stanno già facendo con successo); (2) con norme di legge o regolamenti lo Stato dovrebbe chiarire, in via definitiva, per tutto il territorio nazionale, quali sono le attività proprie del procedimento di bonifica, inteso nella sua più ampia accezione, che, durante l'emergenza, non possono essere sospese né differite;

autorizzazioni ambientali: (3) per gli stabilimenti inattivi per decreto, si dovrebbe pensare alla sospensione di tutti gli adempimenti ambientali; (4) per gli impianti in attività, al differimento degli adempimenti ambientali che risultano oggi, per ragioni contingenti, eccessivamente gravosi se non addirittura impossibili da rendere; (5) andrebbe introdotta, in tutte le P.A., una “corsia di emergenza” per il rapido rilascio dei titoli abilitativi necessari per intraprendere o modificare le attività non sospese;

gestione rifiuti: (6) aumentare, per tutti gli impianti, sino alla soglia della capacità tecnica, i limiti quantitativi e temporali massimi per il deposito temporaneo; (7) raddoppiare, sempre in via generale, i limiti quantitativi di stoccaggio autorizzati (R13 e D15); (8) aumentare la capacità (annua, mensile, giornaliera e istantanea) di trattamento dei rifiuti, nonché garantire l'esercizio alla massima capacità termica dei termocombustori; (9) semplificare gli adempimenti formali per il conferimento di rifiuti in discarica, ferma la destinazione sulla base della pericolosità;

ordinanze emergenziali: (10) avviare finalmente la realizzazione sul territorio nazionale degli impianti di trattamento dei rifiuti che ancora mancano e comunque agevolare, fino a quando durerà l'emergenza, la circolazione extraregionale dei rifiuti urbani.

Vediamo nel dettaglio.



LA BONIFICA

L'emergenza sanitaria ha imposto le note restrizioni lasciando libere non solo le attività direttamente impegnate nella lotta al Covid-19 (es. farmaceutiche e trasporti) o di supporto durante il *lockdown* (es. alimentari e raccolta rifiuti urbani), ma anche quelle la cui interruzione avrebbe potuto provocare danni all'ambiente e di conseguenza un ulteriore pregiudizio alla salute dei cittadini (es. le bonifiche, codice Ateco n. 39).

Ciò ha consentito, ove tecnicamente possibile, il mantenimento in efficienza degli impianti (es. barriere idrauliche o sistemi SVE) realizzati nell'ambito di interventi di messa in sicurezza (d'emergenza, operativa, permanente) o di bonifica, che, per legge, costituisce opera di pubblica utilità.

Da un lato abbiamo, dunque, i presidi fisici mantenuti e da mantenere attivi nei prossimi mesi, compatibilmente con il supporto che gli operatori della filiera riusciranno a garantire nelle diverse aree del territorio, dall'altro troviamo però i procedimenti – articolati attraverso Conferenze di Servizi di competenza Ministeriale, Regionale o Comunale – che devono approvare, ad esempio, un Piano della caratterizzazione o un'Analisi di rischio e che sono stati sospesi per effetto della generale moratoria che ha riguardato i procedimenti amministrativi a istanza di parte (v. art. 103 decreto legge 17 marzo 2020 n. 18).

Come detto, prima di tornare alla normalità passeranno mesi. E nel frattempo? Ci preoccuperemo solo di “tenere la posizione” proseguendo con i controlli che garantiscono l'efficienza degli impianti o compiremo passi avanti? Le Pubbliche Amministrazioni riprenderanno le istruttorie? Troveremo forme alternative di confronto?

In ambito ministeriale - ma non mancano esperienze a livello locale - i rappresentanti degli Enti che, per ragioni logistiche, non possono partecipare fisicamente alla Conferenza dei servizi utilizzano, da prima dell'emergenza, il collegamento video, senza particolari difficoltà. Da qui si potrebbe ripartire.

1 – Gli Enti competenti potrebbero calendarizzare video conferenze nelle quali fare il punto della situazione per quanto riguarda i presidi minimi di prevenzione e per verificare se e come determinati procedimenti di bonifica potranno compiere passi avanti, previa verifica delle risorse disponibili, definitivamente implementando il confronto a distanza (lo abbiamo sperimentato nell'ultimo mese: il confronto a distanza porta certamente con sé alcuni inconvenienti, ma è vero anche che questa modalità di dialogo ha aumentato il tempo a disposizione di chi, in passato, non vedeva alternative alla trasferta).

2 – Di non minore importanza è l'esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale, tanto nei S.I.N. quanto in quelli di competenza regionale e comunale. Prendiamo, ad esempio, l'ordinanza contingibile e urgente 01.04.2020 adottata dal Presidente della Regione Lombardia che, al punto 21, prevede *“siano mantenuti gli interventi in corso sul territorio regionale quali le misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza, gli interventi di bonifica che interessano le acque sotterranee, i monitoraggi ambientali e la gestione dei rifiuti derivanti da interventi di bonifica, nonché la custodia dei siti per le aree dismesse”*. Ci si potrebbe domandare per quale ragione un intervento di bonifica che



interessi il suolo/sottosuolo non debba essere mantenuto attivo ed ancora se i *monitoraggi ambientali* siano quelli necessari a verificare il regolare funzionamento di una barriera idraulica nell'ambito, ad esempio, di una messa in sicurezza d'emergenza o se si tratti, invece, di quelli funzionali alla predisposizione di un'Analisi di rischio o previsti in ambito A.I.A. Per questa ragione, rientrando la tutela dell'ambiente (diversamente dalla sanità) nella **competenza esclusiva dello Stato**, un intervento uniforme e chiaro da parte del Governo o del Ministero dell'Ambiente, valido per tutti i siti in bonifica, risulta necessario e immediatamente attuabile con la legislazione vigente.

LE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI

La continuità produttiva in un Paese, come è l'Italia, basato in larga parte su titoli autorizzativi espressi emanati a valle di istruttorie amministrative, passa anche attraverso la continuità nella validità delle autorizzazioni all'esercizio degli impianti e la possibilità, per il gestore dello stabilimento, di operare conformemente ai titoli ottenuti (che, nella maggior parte dei casi, contengono numerose prescrizioni sia operative che gestionali).

Rispettare scadenze autorizzative (ad es. termini per presentazione istanze di rinnovo/riesame) e prescrizioni (ad es. controlli alle emissioni; redazione di report; ecc.) comporta, sovente, il ricorso a professionisti terzi e richiede sopralluoghi e presenza presso gli impianti.

L'emergenza sanitaria non ha sospeso – almeno nell'ambito dei provvedimenti governativi (e salve, dunque, specifiche condizioni regionali o locali) – le attività dei professionisti tecnici chiamati ad effettuare manutenzioni e controlli, pur prediligendo sistemi *smart* e dunque impedendo (o comunque complicando) le attività svolte da terzi negli stabilimenti (che, peraltro, espongono a rischi i soggetti che vi danno corso).

I gestori delle attività non sospese dai provvedimenti governativi stanno, dunque, proseguendo la produzione cercando di assicurare i medesimi *standard*, anche in termini di controlli ambientali, sempre garantiti e di sopperire alle necessità con l'ausilio "a distanza" dei propri consulenti.

Tuttavia, si riscontrano oggettive difficoltà nell'effettuazione delle attività demandate a terzi che comportino presenza "in campo" dei consulenti incaricati oppure nella redazione di istanze o reportistica che, altrettanto, richiedano approfondimenti tecnici complessi sulle attività. Ciò, a maggior ragione, per Aziende che non dispongono di servizi di consulenza o analisi interni (e la chiusura delle strutture alberghiere e di ristorazione ha peraltro reso impraticabili accessi che vadano oltre l'intervento realizzabile "in giornata").

Invece, per gli stabilimenti con attività temporaneamente ferma per effetto dei provvedimenti governativi o locali emanati in contesto di emergenza, la sospensione dei controlli e monitoraggi è conseguenza stessa del fermo attività; restano tuttavia prescrizioni formali con scadenze fisse che, senza un intervento chiarificatore su base nazionale, creano incertezze nei gestori circa l'approccio da tenere.



Abbiamo dunque due esigenze fondamentali in tema di autorizzazioni ambientali:

a) garantire la continuità produttiva delle attività nel rispetto dei criteri di *compliance* ambientale;

b) non gravare, tuttavia, i gestori di adempimenti di fatto non realizzabili o enormemente critici nel contesto attuale, a partire da quelli di minor rilievo con riferimento all'impatto ambientale.

Ad oggi, a livello governativo è stata disposta la formale sospensione soltanto di taluni adempimenti ambientali e la proroga delle scadenze dei titoli autorizzativi, senza tuttavia uno specifico intervento in relazione ai numerosi adempimenti ambientali connessi alla gestione autorizzata dello stabilimento.

Di più si è fatto, in taluni casi, a livello locale, aspetto che tuttavia genera disparità di approccio su base nazionale e complessiva incertezza sul tema, con istanze che si susseguono – senza uno schema preciso – nei confronti delle Autorità. Occorrerebbe, dunque, su base nazionale e con approccio comune, intervenire prevedendo:

3 – per i gestori degli stabilimenti oggi temporaneamente non in attività, la sospensione degli adempimenti ambientali, salve eventuali condizioni da garantire al riavvio e la necessità di blocco in sicurezza degli impianti ove non ancora avvenuta;

4 – per i gestori degli stabilimenti con attività in prosecuzione, ferma la continuità di esercizio agli stessi *standard* operativi sempre garantiti ed autorizzati, la possibilità di differire controlli, scadenze o adempimenti (ad es. istanze di riesame, reportistica, ecc.) laddove implicino attività di terzi che siano impossibilitati a darvi corso. Anche in questo caso, le attività potranno – e dovranno – essere riavviate a fine emergenza. Di tutti questi aspetti il gestore potrà, motivatamente, fornire dichiarazioni alle Autorità;

5 – strumenti che garantiscano la più celere definizione dei procedimenti amministrativi (es. modifiche autorizzative) che interessano le attività rientranti nei codici Ateco per le quali i recenti D.P.C.M. non hanno disposto la sospensione; si potrebbe ipotizzare (come già suggerito nei giorni scorsi dal Prof. Sabino Cassese per i procedimenti amministrativi in generale) una “corsia d'emergenza” che riduca grandemente i tempi di rilascio di un qualunque titolo abilitativo di carattere ambientale a durata, ovviamente, limitata e legata alla contingenza.

LA GESTIONE DEI RIFIUTI

La raccolta e la gestione dei rifiuti non è soggetta alle attuali restrizioni perché costituisce attività di pubblico interesse ed utilità (artt. 177 comma 2 e 208 comma 6 del D.lgs. 152/06), nonché “servizio pubblico” che non può essere interrotto.

Nelle prime settimane di emergenza, la priorità delle istituzioni ha riguardato il contenimento della diffusione del virus e la salvaguardia degli operatori attivi nella raccolta dei rifiuti urbani.



Non è infatti ancora chiaro quale sia il tempo di permanenza del coronavirus sul rifiuto domestico. Per questo motivo, e non potendo applicare la disciplina di gestione dei rifiuti sanitari per evidenti ragioni organizzative, gli enti tecnici nazionali (ISS e SNPA) hanno diffuso misure operative chiedendo:

i) ai nuclei famigliari positivi al Covid o in quarantena, di sospendere la raccolta differenziata,

ii) a tutti i cittadini, di confezionare la frazione indifferenziata utilizzando un doppio sacchetto contenitivo,

iii) ai gestori dei rifiuti urbani, di estendere la dotazione di DPI e la formazione dei propri operatori, nonché di privilegiare l'incenerimento della frazione indifferenziata.

Non esistono però solo i rifiuti urbani. In termini normativi, la sola misura che ha interessato i rifiuti speciali è stato il differimento al 30 giugno 2020 della scadenza per la presentazione del MUD. Sugli aspetti sostanziali non si è ancora intervenuti.

Unica eccezione, la recente la circolare con la quale il Ministero dell'Ambiente si è limitato a delineare i possibili contenuti di ordinanze emergenziali adottabili dagli Enti locali ai sensi dell'art. 191 del TUA (v. *infra*).

La gestione dei rifiuti speciali dovrebbe, invece, destare allarme. Molti impianti di stoccaggio e di recupero sono infatti prossimi alla saturazione (sia in ingresso che in uscita); le frazioni derivanti dalle attività di trattamento (rifiuti non ulteriormente recuperabili ed *End of Waste*) non hanno più mercato a causa della chiusura degli *operatori ultimi* della filiera che non rientrano nei codici Ateco (basti pensare ai cementifici e alle acciaierie, collettori di grandi flussi di rifiuti, o alle industrie che lavorano i metalli, la plastica, il legno, ecc.).

Senza considerare che i conferimenti di rifiuti all'estero sono già interrotti da settimane e che la gran parte dei produttori di rifiuti speciali, siano essi attivi o fermi per l'emergenza, registra molti problemi anche solo nella gestione dei depositi temporanei.

Sicuramente esistono soluzioni per fronteggiare l'emergenza ed alcune regioni le stanno già adottando (ad esempio la già richiamata ordinanza contingibile e urgente lombarda 01.04.2020). Queste soluzioni dovrebbero però essere attuate subito, a livello centrale, possibilmente con norme di legge per evitare inutili disparità di trattamento. In questa prospettiva sarebbero opportuno:

6 – aumentare, per tutti gli impianti sino alla soglia della capacità tecnica, i limiti quantitativi e temporali massimi per il deposito temporaneo (senza, con questo, aggravare i presidi tecnici e gestionali già richiesti);

7 – raddoppiare, sempre in via generale, i limiti quantitativi di stoccaggio autorizzati (R13 e D15), fermi i presidi minimi di sicurezza ed antincendio;

8 – aumentare la capacità (annua, mensile, giornaliera ed istantanea) di trattamento dei rifiuti, nonché garantire l'esercizio alla massima capacità termica dei termocombustori;



9 – semplificare gli adempimenti formali per il conferimento di rifiuti in discarica, ferma la destinazione sulla base della pericolosità.

LE ORDINANZE EMERGENZIALI

Il Ministero dell’Ambiente ha in questi giorni diffuso una circolare sulle *“Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell’Emergenza COVID – 19”*.

Obiettivo del documento è quello di fornire un contributo per assicurare, in questa difficile fase, *“la corretta gestione dei rifiuti”* (anche dal punto di vista della sicurezza dei lavoratori del settore), tenendo conto delle preesistenti *“criticità del sistema impiantistico nazionale”*.

Da questo punto di vista, il Ministero ricorda che, a seguito dell’emergenza in corso, la movimentazione dei rifiuti fra le regioni e soprattutto verso l’estero è già divenuta più difficile, essendosi per esempio già riscontrata l’*“impossibilità di inviare i rifiuti prodotti verso altri Stati membri”* (invio che purtroppo prima dell’emergenza veniva largamente praticato).

In questo quadro, il Ministero detta indicazioni per le autorità che intendono adottare ordinanze sulla base dell’art. 191 del D. Lgs. n. 152/2016. Questa disposizione si occupa delle situazioni di eccezionale ed urgente necessità ovvero di grave e concreto pericolo per la tutela della salute pubblica e dell’ambiente.

In tale ipotesi, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell’ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a forme, anche speciali, di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle norme europee.

La circolare ministeriale fornisce dunque, in primo luogo, indicazioni specifiche in merito a modalità particolari per il deposito preliminare, la messa in riserva e le operazioni di recupero. Tutte queste attività possono essere provvisoriamente incrementate rispetto alle ordinarie capacità degli impianti, non però automaticamente, ma utilizzando la procedura di SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività). Presumibilmente, questa riconosciuta possibilità, che riguarda non soltanto il recupero, ma anche soluzioni intrinsecamente *“provvisorie”* (come il deposito preliminare e la messa in riserva) muove dalla constatazione della insufficienza degli impianti finali nel nostro Paese: insufficienza che rischia ora di divenire drammatica, con la chiusura delle destinazioni estere.

Per quanto invece riguarda lo smaltimento finale, la circolare promuove, nei limiti del possibile, una sorta di complesso *“doppio binario”*, in base al quale i rifiuti provenienti *“dalle abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone, in isolamento o quarantena obbligatoria”* dovrebbero rimanere sempre indifferenziati ed andare preferibilmente verso l’incenerimento. In alternativa, il conferimento in discarica dovrebbe essere assistito da speciali e complicate procedure di sicurezza.



Le indicazioni della circolare possono essere utili per la prima emergenza. Tuttavia, sarebbe essenziale approfittare dell'emergenza in corso per programmare un rapidissimo adeguamento dell'impiantistica presente nel nostro Paese. La necessità di mandare rifiuti anche urbani all'estero – resa evidente dall'emergenza sanitaria – mostra che questo genere di impianti non sono sufficienti in larghe aree del territorio nazionale.

Ma vi è di più. Sono in alcune regioni drammaticamente insufficienti anche gli impianti di compostaggio e di recupero dei materiali. Le Amministrazioni non sono infatti riuscite negli ultimi anni a costruire il consenso sull'adeguamento dell'impiantistica e non hanno quasi mai avuto il coraggio di sfidare dissensi privi di giustificazioni oggettive.

10 - La proposta è dunque quella di trarre lezioni dall'emergenza per avviare finalmente la realizzazione sul territorio nazionale degli impianti di trattamento dei rifiuti che ancora mancano e comunque agevolare, fino a quando durerà l'emergenza, la circolazione extraregionale dei rifiuti urbani.

11 aprile 2020

Federico Peres

Attilio Balestreri

Alessandro Kiniger

Luciano Butti

