

Nota al Decreto Legislativo di cui alla Delega ambientale 308/2005

OSSERVAZIONI GENERALI – CGIL, CISL E UIL

Premessa

Le confederazioni CGIL, CISL, UIL ritengono che lo schema di Decreto legislativo di cui alla Delega ambientale 308/2005, sia costruito secondo un metodo e sulla base di indirizzi penalizzanti il ruolo ed il contributo che il sindacato può dare per realizzare nel nostro paese una politica ambientale condivisa e partecipata.

L'Unione europea, nei suoi atti politici più significativi, dalla carta di Nizza a quelle di Lisbona e Goteborg, continuamente richiama l'importanza del ruolo del dialogo sociale e della partecipazione ai fini della definizione delle politiche per la sostenibilità dello sviluppo.

Per noi questo significa che il dialogo tra i soggetti portatori di interesse non può essere considerato un fatto occasionale, quanto piuttosto un indirizzo politico di fondo determinante la qualità alle scelte politiche di merito, comprese quelle riguardanti il nodo strategico dei limiti reali e impegnativi della crescita.

Metodo

Dalla lettura dello schema di Decreto Legislativo emerge che l'indirizzo di trasformare l'attuale quadro normativo secondo una logica "prestazionale" (cosa in una certa misura condivisibile se prestazionale significa una maggiore efficienza ed efficacia della norma ai fini della tutela dell'ambiente e della sicurezza dei cittadini, così come auspicato dalla stessa Unione Europea), in assenza di un confronto con l'insieme dei soggetti interessati, non ultimi quelli sociali ed istituzionali, ha determinato di fatto la metodica torsione di parti importanti della normativa in favore di particolari interessi di settori economici e livelli istituzionali.

Partecipazione

Questa critica al metodo diventa critica di merito quando poi, nelle singole parti del decreto, le sedi ed i percorsi partecipativi risultano pressoché inesistenti.

Di fatto ancora una volta assistiamo ad una normativa ambientale costruita in modo tale da escludere di fatto il ruolo ed il contributo del mondo del lavoro e delle sue organizzazioni.

E' questo un grave limite in quanto sono proprio i lavoratori ad essere tra i principali protagonisti di quel processo di transizione, che non sarà né breve né facile, che consentirà la trasformazione sostenibile dei sistemi di produzione e di consumo.

I numerosi casi di conflitto ambientale presenti nel paese e che frenano i programmi di sviluppo, dalle grandi infrastrutture agli impianti per l'energia, dalle

bonifiche, alla gestione dei rifiuti, stanno a testimoniare di quanto siano inadeguati ed inefficaci nel nostro paese i percorsi decisionali.

Le confederazioni ritengono che questo grave problema si possa risolvere solo con un forte, consapevole e responsabile coinvolgimento dei soggetti sociali a partire dai rappresentanti il mondo del lavoro che, in ultima istanza è l'area sociale che più risente di queste inadeguatezze.

Questo significa che la legislazione ambientale non può sottrarsi dalla esigenza di venire ripensata ponendo al suo centro la continua ricerca del coinvolgimento delle parti sociali, nel quadro di una politica economica, industriale e sociale che dovrebbe puntare, oltre che al miglioramento della qualità dello sviluppo e ad un impegno di riqualificazione e riorientamento dell'attuale sistema di incentivazione pubblica a favore di una effettiva innovazione tecnologica ambientale di processo e di prodotto, anche alla tutela di beni pubblici globali di cui sono parte tanto uno sviluppo quantitativo e qualitativo di produzione e consumi, quanto un più alto livello di protezione dell'ambiente.

Dimensione sociale

Non aver tenuto conto della esigenza di un coinvolgimento pieno e continuo delle parti sociali, anzi privilegiando il rapporto solo con alcuni specifici portatori di interessi, così come si è fatto nella redazione dello schema di decreto, ha comportato la grave sottovalutazione delle conseguenze sociali di scelte considerate semplicisticamente più efficaci.

La conseguenza è stata che il decreto, così come è strutturato, pone problemi:

- sotto il profilo della tutela dell'occupazione, in particolare nelle parti relative alla gestione dei servizi ambientali, come messo chiaramente in evidenza dalle federazioni sindacali dell'igiene ambientale;
- per la salute e la sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, in particolare per le modalità in cui vengono trattate le materie relative a difesa del suolo, tutela dell'acqua e dell'aria e bonifiche;
- per il reddito delle famiglie per il modo in cui viene trattato il tema delle tariffe dei servizi.

Centralizzazione

Pur essendo la materia ambientale di competenza statale, è comunque orientamento consolidato che la si possa positivamente governare solo nell'ambito di un rapporto di cooperazione e di convergenza tra i diversi livelli istituzionali. Su questo indirizzo si muove l'intera normativa europea e l'insieme dei pronunciamenti costituzionali nazionali. Per non parlare dell'ONU e della cultura ambientalista mondiale.

E' questo un punto particolarmente delicato per il sindacato considerando che molto spesso i ritardi nella attuazione dei programmi di sviluppo sono determinati, stante l'articolazione del nostro sistema istituzionale, dal mancato dialogo tra i diversi livelli e materie di competenza.

Le confederazioni sono convinte che questo sia uno grave problema per il Paese la cui soluzione richiede un impegno straordinario al fine di integrare con efficacia le politiche e le competenze ai diversi livelli istituzionali.

E' pura illusione pensare di risolvere questo complesso problema semplicemente rimuovendolo con proposte di carattere centralistico tanto anacronistiche quanto inefficaci. Non si capisce inoltre come sia possibile garantire alti livelli prestazionali senza coinvolgere l'insieme delle sedi istituzionali che, a diverso titolo, sono chiamate ad esprimersi.

Gestione

Le scelte centralistiche che vengono proposte nel Decreto sono poi ulteriormente aggravate da un insieme di competenze gestionali che, fuori da ogni principio di sussidiarietà, vengono attribuite alle competenze del ministero dell'ambiente.

Anche qui ci troviamo di fronte ad una inversione di marcia rispetto agli orientamenti europei ed a quanto è venuto emergendo negli ultimi anni nel paese nel rapporto tra attività di indirizzo, coordinamento e controllo ed attività di gestione.

Con questa impostazione di fatto vengono drasticamente ridotti gli spazi di responsabilità delle Regioni, rendendo quindi impossibile la loro funzione di adeguamento degli indirizzi nazionali alle singole specificità territoriali, sociali e produttive.

Politiche industriali

E' ormai orientamento condiviso del mondo del lavoro che vi sia un nesso diretto tra qualità delle politiche ambientale, politiche industriali e contesto territoriale, tanto più in un paese come l'Italia dove la base produttiva è costituita in larga maggioranza di piccole e medie imprese.

Non tener conto di questa specificità ed assumere come punto di riferimento prevalente la media e grande impresa disarticolata da contesto territoriale, comporta il rischio di costruire un sistema normativa che, pur venendo incontro ad alcuni interessi, di fatto non risponde alle necessità di gran parte del mondo produttivo.

Questo deve comportare la revisione di tutte quelle parti del decreto che non tengono conto della esigenza di ragionare per sistemi industriali territoriali dove il sistema dei servizi ambientali giocano una funzione strategica nella economia delle imprese, nella qualità territoriale, per la sicurezza ambientale.

OSSERVAZIONI PARTICOLARI – CGIL

Vas, Via, Ippc

- Vanno assolutamente inseriti più efficaci percorsi informativi e partecipativi. Le soluzioni che propone il Decreto si sono dimostrate ampiamente inadeguate.
- Il progetto preliminare può costituire la base della VIA solo se viene considerato come l'avvio di un percorso di accompagnamento per la elaborazione dei successivi livelli di elaborazione progettuale.

Difesa del suolo

- Va riconosciuto il carattere politico ed istituzionale della cooperazione Stato/Regioni. Ne consegue che l'Autorità di distretto non può essere sostituita da organi tecnico - esecutivi. Si ritiene ancora valida l'architettura istituzionale prevista dalla legge 183 sulla difesa del suolo.
- La Conferenza dei Servizi, ferma restando la sua utilità, non può essere considerata una articolazione dell'autorità di bacino.
- Il bilancio idrico di distretto deve essere considerato il fondamento su cui realizzare la programmazione dell'uso delle risorse idriche.

Tutela delle acque

- Va chiarita la definizione di scarico, tenendo conto del D. Lgs. 152/99 e chiarendo i casi in cui vanno applicate la normativa sugli scarichi industriali o quella sui rifiuti.
- Va ripristinato il controllo della quantità massima (oltre a quello sui limiti di emissione) al fine di evitare l'uso indiscriminato della "diluizione".
- Non è condivisibile l'eliminazione delle sanzioni amministrative e/o penali per chiunque non adotti, nelle more dell'adozione dei limiti di accettabilità indicati dalla normativa, le misure necessarie non solo per la valutazione ma anche per il contenimento dell'inquinamento.
- L'attuale struttura della norma relativa ai diversi piani produce una confusione estrema nel merito e nelle tipologia tra quelli che riguardano la difesa del suolo e quelli che riguardano la tutela delle acque.
- In maniera analoga la norma crea una non condivisibile confusione tra il Piano di gestione, ed i contenuti dei Piani di tutela regionali definiti – senza ulteriori chiarimenti – come piani stralcio del Piano di gestione.

Gestione risorse idriche

- Al fine della netta separazione tra ATO e gestore, il modello gestionale ed operativo dovrà indicare i principi generali cui il gestore dovrà attenersi e non la struttura operativa che deve rimanere di competenza del gestore.
- Il D.d.L. conferma quanto previsto dal D. Lgs. 267/2000 art. 113 c. 7 come procedura ordinaria di affidamento del servizio. A tal fine però occorre che “le obiettive ragioni tecniche od economiche” (che autorizzano l’affidamento della gestione a società “partecipate esclusivamente” o a società “solo parzialmente” partecipate da Comuni od altrimenti locali) debbono essere indicate esplicitamente nella norma.
- Non è condivisibile l’esclusione dei comuni sotto i 1.000 abitanti dall’obbligo di aderire alla gestione integrata del servizio.
- Non è condivisibile che la tariffa “non” sia dovuta se l’utente è dotato di propri sistemi di collettamento e depurazione.

Rifiuti

- Il decreto propone definizioni di rifiuto già oggetto di procedure di infrazione comunitaria. Appare non accettabile l’esclusione non motivata dall’applicazione della normativa alle sostanze e materiali di scarto di processi produttivi ai fini del reimpiego in processi successivi
- La definizione di “sottoprodotto” introdotta nell’ultima stesura del D.d.L. comporterebbe in ogni caso e nei singoli settori una declaratoria puntuale
- L’estensione della disciplina di dettaglio esclude di fatto l’intervento legislativo autonomo delle Regioni.
- Non condivisibile l’eccesso di accentramento a livello ministeriale in particolare relativamente alla individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale.
- Va ripristinata la potestà dell’Autorità d’Ambito a conferire la titolarità della gestione del servizio ai tre tipi di soggetti previsti dal c. 5 del D. Lgs. 267/2000 (società di capitali selezionati tramite gare, società a capitale misto con partner privato selezionato mediante gara, società a totale capitale pubblico). In ogni caso occorre definire ed esplicitare (vedi i servizi idrici) le “obiettive ragioni tecniche ed economiche” della scelta effettuata.
- Il passaggio dal regime obbligatorio al regime volontario per l’adesione ai consorzi di filiera per gli imballaggi introduce una organizzazione molto più complessa e disarticolata e può, tra l’altro, provocare una sostanziale regressione del livello di raccolta degli imballaggi. Nel caso apparirebbe molto più congrua una riforma del Conai tesa ad includere nel Consorzio tutti i soggetti dell’intera filiera.

- Non è condivisibile l'idea che i costi ed accessori, quale ad esempio lo spazzamento delle strade, non siano parte integrante della tariffa. La tariffa deve coprire tutti i costi al fine di evitare la differenziazione tra i segmenti ricchi del servizio (che producono profitti) da quelli più poveri di valore aggiunto che scaricherebbero sul lavoro e sui diritti una inaccettabile pressione. La tariffa deve quindi prevedere una esplicita articolazione analitica dei costi (anche per la parte relativa alle discariche e incenerimento). La tariffa inoltre (per la parte generale del servizio) deve essere imputata a tutti i soggetti e vanno specificati, nella norma, i criteri per la determinazione delle fasce di reddito.

Bonifiche

- Di fatto il Decreto rende le bonifiche più semplici e meno onerose per i privati titolari del sito, abbassando i livelli di tutela e di risanamento ambientale. Anche la normativa precedente prevedeva la possibilità di un metodo basato sull'analisi di rischio, ma solo se la bonifica, con le concentrazioni tabellari, risultava eccessivamente onerosa e/o tecnicamente non realizzabile. Si ritiene che debba essere mantenuto questo impianto.
- Si può anche rivedere il modello del 471/99, ma lasciando all'autorità pubblica competente, sulla base di criteri definiti, la facoltà di: prescrivere la rimozione dell'inquinamento fino all'effettiva bonifica (inevitabilmente con valori tabellari); oppure, in alternativa, sempre sulla base di criteri definiti, di ricorrere a d'una messa in sicurezza, basata sulle caratteristiche del sito e sulla sua destinazione d'uso, utilizzando una valutazione di rischio sito-specifica, mantenendo comunque il vincolo della più elevata decontaminazione possibile (economicamente e tecnicamente sostenibile).
- Con l'introduzione, generalizzata e incondizionata, del modello fondato sull'analisi di rischio anche il sistema sanzionatorio rischia di diventare di difficile applicazione: se c'è un superamento di concentrazioni di soglia, c'è un dato oggettivo e riscontrabile. Se il riferimento esclusivo diventa, invece, una valutazione di rischio, salta il riferimento "all'inquinamento vigente", e si deve aspettare la caratterizzazione e la valutazione di rischio: tempi comunque non brevi ed esiti non certi di una procedura limitata al danno ambientale (vedi danno ambientale), col concreto pericolo di una sanatoria di fatto.

Tutela dell'aria

- Si considera eccessivamente restrittivo l'ambito di applicazione in quanto limitato alla emissione degli impianti industriali ed agli impianti termici civili, escludendo gli inceneritori (con un rimando alla normativa vigente) e gli impianti soggetti ad IPPC (circa 10.000 ivi compresi gran parte dei grandi impianti), esclude l'inquinamento dell'aria nelle città e, per questa via, l'effetto cumulativo delle emissioni (mobilità/industria).

- Le sanzioni risultano sorprendentemente basse, tali da non costituire un deterrente efficace.
- Il testo non prevede alcuno strumento economico di incentivazione su veicoli, combustibili e carburanti.

Danno ambientale

- Il testo non recepisce o recepisce solo parzialmente, o recepisce in modo non corrispondente, il testo della Direttiva 2004/35/CE
- Vanno inclusi nelle norme i parchi e le altre aree naturali protette e le specie a rischio, le attività a rischio di danno ambientale, vanno adottati strumenti di garanzie finanziarie o assicurative, va recuperata la lettera e lo spirito delle Direttive sulle misure di riparazione privilegiando il ripristino ambientale, va superata la centralizzazione (Ministero/Prefetto) a favore di una piena articolazione del principio di sussidiarietà.