

L'evoluzione del quadro normativo e regolamentare nell'ambito della lotta contro gli inquinamenti da emissioni industriali

# Il nuovo regolamento Emas per un sistema di ecogestione

Nei primissimi mesi dello scorso anno è stato approvato definitivamente in sede comunitaria il nuovo Regolamento EMAS (Eco Management and Audit Scheme) nell'ambito della lotta contro gli inquinamenti da emissioni industriali che prevede l'allargamento a tutti i settori (anche ai servizi) e alle piccole e medie imprese, anche artigiane.

In base alle critiche emerse dall'applicazione del regolamento EMAS riguardo alla sua applicabilità per i soli siti del settore manifatturiero, il nuovo regolamento è stato impostato allargando il campo di applicazione a tutte quelle attività che hanno impatti ambientali significativi.

Vedremo poi, nella parte finale di questo articolo, come il nuovo regolamento si integra con gli schemi degli accordi volontari e con i Programmi Operativi Regionali. Ecco, qui di seguito, una ricostruzione dell'iter che ha portato all'evoluzione del quadro normativo legato all'ambiente, nel contesto europeo.

## L'evoluzione del quadro normativo e regolamentare

La Comunità europea aveva già adottato nel corso degli anni '70 (acqua - Dir. 76/464, rifiuti - Dir. 75/442 e 76/403) ed 80 (aria - Dir. 84/360) Direttive al fine della lotta contro gli inquinamenti da emissioni industriali.

Ma è solo dalla fine degli anni 80 che le politiche comunitarie acquistano, anche a seguito delle pressioni dei cittadini e delle associazioni, uno spessore strategico più ampio.

Questo processo, che si consolida in particolare nei paesi del Nord Europa (Olanda, Germania, Scandinavia etc.) riguarda in primo luogo il settore dei rifiuti e dei rifiuti industriali.

Una Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 18 settembre 1989 fissa alcune linee prioritarie di azione che vanno dalla riduzione dei rifiuti alla decontaminazione dei siti contaminati.

A sette anni di distanza una seconda comunicazione (1996) introduce almeno due novità di assoluto rilievo: il principio della responsabilità dei produttori (chi inquina paga) e la priorità del riciclaggio delle materie rispetto alle altre forme di recupero (anticipazione).

Si viene così configurando nel quadro europeo una strategia di indirizzo articolata su quattro livelli di intervento attraverso l'adozione di: - misure di tipo economico dirette (tasse o tariffe) o indirette (incentivi ed esenzioni); - misure di tipo amministrativo; - limitazioni di consumi e/o distribuzione di prodotti; - limitazione di sostanze; - accordi di programma con il sistema delle imprese; - politiche attive di prodotto; - promozione (ecolabel etc.); - formazione sociale (stili di vita e di consumo).

Solo nel 1996 viene invece adottata la Dir. 96/91 (IPCC) relativa alla prevenzione ed alla riduzione integrate dall'inquinamento. A quella data, vale la pena osservare non era invece stata varata una normativa comunitaria per prevenire o ridurre al minimo le emis-

sioni nel suolo.

La Direttiva, che si configura come una disciplina finalmente organica dell'intera materia, parte dunque dalla considerazione di fondo - basata sulla precedente esperienza settoriale - che «approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'aria e nell'acqua o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso».

In questo quadro la Direttiva introduce elementi di indirizzo fondamentale per le discipline normative nazionali.

In particolare: - approccio integrato della riduzione e prevenzione delle emissioni in aria, acqua e suolo; - obbligo alla comunicazione dell'autorità competente da parte del gestore; - uniformità delle procedure di applicazione; - coordinamento delle procedure e delle condizioni di autorizzazione tra le autorità competenti; - unicità e globalità dell'autorizzazione in base alle misure globali di protezione ambientale (acqua, aria, suolo) - possibilità di introduzione di prescrizioni vincolanti generali; - utilizzo di valori limite di emissione, parametri o misure tecniche basate sulle migliori tecniche disponibili; - raggiungimento periodico o causale (modifiche dell'impianto o mutamento delle migliori tecniche disponibili); - libertà di accesso alle informazioni.

Si può osservare che il recepimento della Direttiva IPPC è stato suddiviso nella normativa italiana in due tronconi separati dall'art.21 della Legge n.128/98 (Legge Comunitaria 1995-1997).

Per i nuovi impianti l'art.21 prevede il rinvio alla normativa nazionale in attuazione delle Direttive Comunitarie (97/11/CE) in materia di valutazione di impatto ambientale.

Attualmente il testo (AC 5100) è ancora all'esame della Camera dopo l'approvazione da parte del Senato.

Per gli impianti esistenti (rinnovo delle autorizzazioni) lo stesso art.21 prevede invece espressamente che si dovrà assicurare «il riordino e la semplificazione dei procedimenti concernenti il rilascio dei pareri, nulla osta ed autorizzazioni prevedendone l'integrazione per quanto attiene alla materia ambientale».

La parte della Direttiva relativa agli impianti esistenti è stata invece recepita attraverso il D. Lgs. 1999/372 (cfr.).

## Il danno ambientale

Ne corso del 2000 sono stati poi emanati alcuni documenti di grande rilievo.

Il primo è il «Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente» presentato dalla Commissione delle Comunità Europee il 9 febbraio 2000.

Il Libro Bianco «delinea la struttura di un futuro sistema di responsabilità comunitario per i danni all'ambiente mirato a realizzare il principio "chi inquina paga"».

Il Libro Bianco esamina varie possibilità di definire un regime di responsabilità per danni all'ambiente

(che comprende non solo le lesioni alle persone ma anche i danni alla natura).

In ogni caso il Libro Bianco individua in questo modo i principali elementi di un possibile sistema comunitario; tra questi: - nessuna retroattività; - copertura sia del danno all'ambiente che del danno tradizionale; - un campo di applicazione circoscritto correlato alla legislazione comunitaria per l'ambiente; - copertura della contaminazione di siti e del danno tra tradizionale soltanto se causati da una attività pericolosa o potenzialmente pericolosa regolamentata su scala comunitaria; - copertura del danno alla biodiversità solo se si tratta di zone protette dalla rete Natura 2000; - responsabilità oggettiva per danno causato da attività intrinsecamente pericolose; - garanzia finanziaria per responsabilità potenziali in collegamento con i mercati

alle bonifiche delle contaminazioni pregresse viene in ogni caso esplicitamente lasciato alle pluralità degli approcci nazionali e delle relative legislazioni.

Al punto 4.1 (Nessuna retroattività) viene infatti esplicitamente affermato: «spetterebbe agli Stati membri affrontare i casi di inquinamento pregresso, ad esempio costituendo meccanismi finanziari per i siti contaminati... tenendo conto di elementi quali il numero dei siti, la natura dell'inquinamento, i costi di risanamento e di ripristino...». Va tenuto presente che un sistema retroattivo avrebbe un impatto economico nettamente maggiore.

## Il principio di precauzione

Il secondo documento riguarda una Comunicazione della Commissione «sul principio di precauzione» (2 febbraio 2000) introdotto come criterio valutativo delle azioni da compiere.

La Comunicazione sottolinea in pri-

applicazione e coerenti con i provvedimenti similari già adottati.

Essi devono inoltre basarsi su un esame dei costi e dei benefici potenziali dell'azione o dell'assenza di azione ed essere oggetto di revisione alla luce dei nuovi dati scientifici e devono inoltre essere mantenuti in vigore per tutto il tempo in cui i dati scientifici permangono incompleti, imprecisi o non conclusivi e per tutto il tempo in cui il rischio viene considerato troppo elevato per essere imposto alla società. Infine essi devono definire le responsabilità - o l'onere della prova - ai fini della produzione dei riscontri scientifici necessari per una valutazione completa del rischio.

Queste linee guida proteggono contro il ricorso ingiustificato al principio di precauzione come anche contro forme dissimulate di protezionismo.

In questo quadro di riferimento la Comunicazione individua nell'Allegato III le «quattro componenti della valutazione del rischio» (identificazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione, caratterizzazione del rischio) che dovrebbero essere completate prima di avviare qualunque azione.

Azioni, infine, che, basate sul principio di precauzione, dovrebbero essere, secondo l'orientamento della Commissione dell'UE: - proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione; - non discriminatorie nella loro applicazione; - coerenti con misure già adottate; - basate su un esame dei potenziali vantaggi ed oneri dell'azione o dell'inazione (ivi compresa, ove possibile ed adeguato, un'analisi dei costi/benefici); - soggette a revisione; - in grado di attribuire le responsabilità per la produzione delle prove scientifiche

## Il nuovo regolamento Emas

Nei primissimi mesi dell'anno 2000 è stato approvato definitivamente in sede comunitaria il nuovo Regolamento EMAS. Le principali novità sono sostanzialmente due: - l'allargamento della registrazione EMAS a tutti i settori anche non industriali (in particolare ai servizi); - l'enfasi data alla promozione dell'adesione ad EMAS delle piccole e medie imprese e delle imprese artigiane.

In ambedue i casi non sfugge la difficoltà di applicazione pratica di tale principio ed in particolare la gestione della transizione tra il concetto di sito, che rappresenta il cardine del vecchio regolamento e quello di organizzazione che è stato assunto a base del nuovo, proprio per tener conto di situazioni dove non esiste un sito specifico (distretti industriali, concentrazioni produttive di PMI etc.).

Ambedue queste novità sono destinate dunque ad incidere per le loro caratteristiche in particolare sul sistema delle imprese italiane caratterizzate da una struttura produttiva nella quale ha maggiore rilevanza la diffusione delle piccole e piccolissime imprese.

Sotto questo profilo sembrano essere tra le principali linee di azione da perseguire: - la rivendicazione, esplicitamente, di una

lamenta, di misure di sostegno e di incentivazione anche economiche a favore delle piccole imprese e delle imprese artigiane; - la rapida emanazione da parte della Commissione Europea delle linee guida che contengano una indicazione esplicita delle semplificazioni possibili a favore delle piccole imprese; - l'attivazione di confronti territoriali tra le forze economico e sociali e le istituzioni per l'avvio di sperimentazioni per l'attivazione delle procedure EMAS.

Va rilevato infine che questo approccio si integra adeguatamente con gli schemi concertativi degli accordi volontari e con le modalità della programmazione definiti dal Piano di sviluppo del Mezzogiorno in base al Regolamento del QCS 2000-2006. I conseguenti Programmi Operativi Regionali infatti dovrebbero assegnare una priorità nella spesa a progetti integrati territoriali anche al fine di evitare la dispersione della spesa che ha caratterizzato il precedente QCS.

Applicabilità a tutte le attività con impatto ambientale

In base alle critiche emerse dall'applicazione del regolamento EMAS riguardo alla sua applicabilità per i soli siti del settore manifatturiero, EMAS II è stato impostato allargando il campo di applicazione a tutte quelle attività che hanno impatti ambientali significativi.

Dal momento che il regolamento è stato reso applicabile a tutte le attività economiche, non è pertanto possibile continuare ad identificare l'entità da registrare come sito, ma bensì come organizzazione.

Emas ed ISO 14001

Il grande successo della normativa UNI EN ISO 14001 e la sua compatibilità con altri sistemi di gestione, ha portato a riconoscere nello standard EN-ISO 14001 il riferimento per il sistema di gestione ambientale del nuovo regolamento EMAS.

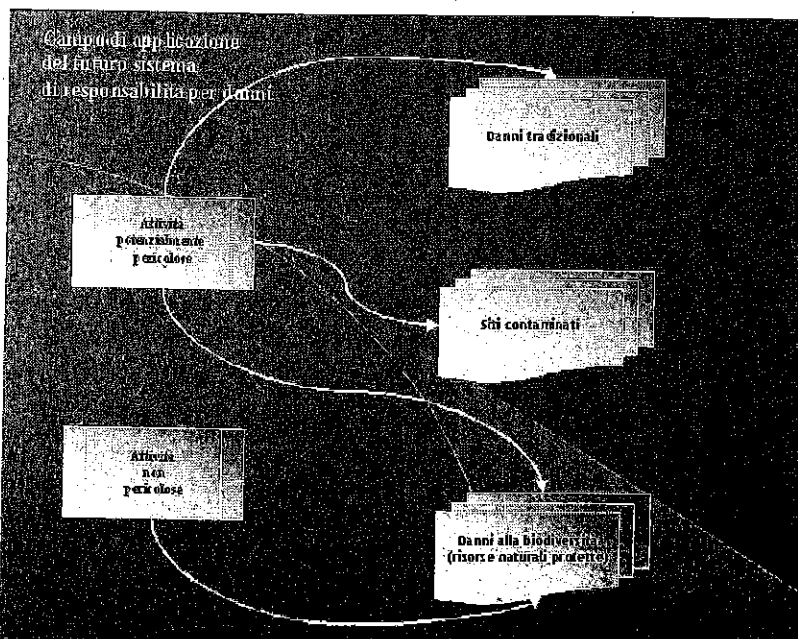
Incentivi alle imprese ed alle PMI  
La Commissione rivolge agli stati membri specifiche raccomandazioni affinché vengano adottate specifiche misure per favorire la partecipazione delle PMI attraverso la facilitazione di accesso alle informazioni ed ai fondi e alla possibilità di ottenere un'assistenza tecnica.

La partecipazione dei dipendenti è individuata come requisito fondamentale affinché i dipendenti abbiano un ruolo maggiore partecipando sia alla fase attuativa che alla fase operativa.

Tutte le imprese che partecipano ad EMAS hanno diritto di adottare un particolare logo ed utilizzarlo nella dichiarazione ambientale, nei documenti e nella pubblicità dell'impresa.

Si richiede, inoltre, che la dichiarazione ambientale debba essere effettuata con frequenza annuale, che venga definita la politica di armonizzazione degli schemi di accreditamento e di registrazione nella UE e si invitano gli stati membri e la commissione a tenere conto della registrazione EMAS nella definizione dei criteri e delle politiche degli appalti.

Dott. Ing Massimo Gelati



Schema del campo di applicazione del futuro sistema di responsabilità per danni.

## Le bonifiche

In questo schema viene fatto osservare come la maggior parte degli Stati non abbia ancora cominciato ad applicare al danno alla biodiversità i loro regimi di responsabilità per danni all'ambiente.

Ma che, per converso, tutti gli Stati membri hanno però adottato leggi e programmi sulla responsabilità per i siti contaminati.

Si tratta, nota il documento, soprattutto di disposizioni amministrative che mirano alla decontaminazione dei siti inquinati a spese dell'autore dell'inquinamento («e/o di altri»).

Le bonifiche dei siti attualmente contaminate si presentano come un enorme problema della gestione della transizione al nuovo modello che dovrebbe garantire un controllo preventivo estremamente efficace.

Qualora un intervento risulti necessario, i provvedimenti devono essere proporzionali al livello di protezione scelto: non discriminatori nella loro

mo luogo che il principio di precauzione costituisce un elemento di un'impostazione strutturata riguardo all'analisi del rischio ed è pertinente alla gestione del rischio.

Esso riguarda casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi o incerti e la valutazione scientifica preliminare indica che esistono motivi ragionevoli di pensare che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente, sulla salute umana, animale o vegetale possono risultare incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dall'UE.

La Comunicazione precisa inoltre i provvedimenti che possono essere adottati nel quadro del principio di precauzione.