



Revisione del Codice dell'Ambiente

Nota di Aggiornamento

18 giugno 2024

1. Premessa

Il Decreto interministeriale n.36 del 25 gennaio 2024, emanato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e dal Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, ha disposto una riorganizzazione e codificazione delle normative in materia ambientale. Tale intervento mira a raccogliere in un unico testo le normative, in coerenza con i nuovi articoli 9 e 41 della Costituzione, che introducono l'ambiente tra i bene giuridicamente tutelati¹.

Il decreto stabilisce il metodo di lavoro, con l'istituzione di una Commissione interministeriale composta da trentatré membri, inclusi esperti esterni all'amministrazione. La Commissione potrà, inoltre, avvalersi di un gruppo di esperti aggiuntivo di 38 componenti, anch'essi esterni all'amministrazione, con l'obiettivo di elaborare entro il 30 settembre 2024 uno schema di legge delega per il riassetto e la codificazione delle normative vigenti in materia ambientale, per raccoglierle in un unico testo normativo.

Successivamente, la Commissione dovrà elaborare lo schema di uno o più decreti legislativi attuativi della legge delega entro il 30 giugno 2025.

Confindustria sostiene da tempo la necessità di una revisione del Codice dell'Ambiente. Adottato nel 2006, infatti, il Codice dell'Ambiente italiano integra e codifica direttive europee e normative nazionali elaborate su principi e riflessioni degli anni '90. Tuttavia, nonostante il Codice abbia subito numerose modifiche nel corso del tempo – con una media stimata di 72 interventi annuali – i suoi principi fondamentali risultano ormai superati e non più adeguati alle esigenze attuali. Concetti chiave come l'economia circolare, la decarbonizzazione e la riduzione dell'inquinamento costituiscono elementi fondamentali delle politiche industriali moderne. Questi principi si integrano nella struttura dei processi produttivi, dei prodotti e dei servizi, in cui l'incremento della produttività, della competitività e la tutela ambientale non sono più obiettivi contrastanti, ma sinergici.

Per Confindustria, inoltre, la transizione ambientale rappresenta una straordinaria opportunità per rafforzare l'impegno verso la sostenibilità e per cogliere nuove opportunità di crescita, anche sui mercati internazionali. Di conseguenza, la regolamentazione della transizione dovrebbe fungere da elemento facilitatore, eliminando oneri superflui e liberando il potenziale delle imprese.

Il 28 maggio scorso, la Commissione tecnica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha convocato Confindustria per un'audizione, chiedendo anche un supporto per tutto il processo di riforma.

A questo fine, con il supporto della Rete Ambiente, Confindustria ha elaborato e trasmesso alla Commissione un primo contributo, cui seguiranno ulteriori osservazioni e proposte nel corso dei lavori.

Alla luce di quanto esposto, si riportano di seguito alcuni temi e proposte inclusi nel documento di Confindustria e su cui si ritiene necessario lavorare nell'ambito della revisione del Codice dell'Ambiente.

¹ Legge 11 febbraio 2022, n. 1

2. Il contributo di Confindustria per la revisione del Codice dell'Ambiente

Il contributo iniziale presentato da Confindustria si articola in due parti: una di carattere generale, che include riflessioni, priorità e le principali criticità riscontrate, e un allegato tecnico nel quale sono riportate proposte di modifica puntuali.

Uno dei temi principali evidenziati nel documento di carattere generale riguarda la necessità di **semplificazioni**. Dal punto di vista delle imprese, infatti, è fondamentale semplificare e ridurre i vincoli normativi e amministrativi e rimuovere quegli aspetti confliggenti presenti nei diversi ambiti (ad esempio, economia circolare, legislazione in materia di rifiuti e prodotti), al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente, senza frenare lo sviluppo delle imprese. È essenziale, quindi, semplificare e razionalizzare la normativa attuale, che talvolta impone oneri burocratici o adempimenti formali ingiustificati, che disincentivano l'impresa a sviluppare progetti nell'ambito dell'economia circolare e, in generale, della sostenibilità. Tra le proposte specifiche per semplificare le normative, vi sono, tra le altre, quelle riguardanti il combustibile solido secondario (CSS), ottenuto da rifiuti non pericolosi e utilizzato per il recupero di energia in impianti di incenerimento o co-incenerimento, e lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Come noto, infatti, lo sviluppo delle rinnovabili concorre agli obiettivi europei e nazionali di riduzione delle emissioni di CO₂ e di decarbonizzazione dell'economia. Attualmente, però, la lentezza dei procedimenti autorizzativi rappresenta il principale ostacolo allo sviluppo del sistema in ottica di decarbonizzazione. Per tale ragione, è fondamentale semplificare, ordinare e uniformare in modo organico il frammentato quadro normativo delle autorizzazioni.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda il **rafforzamento della capacità amministrativa**. Come anticipato, lo sviluppo di investimenti nel campo della sostenibilità deve essere accompagnato da una necessaria semplificazione amministrativa. Troppo spesso, infatti, la burocrazia (cd. barriera non tecnologica) rappresenta un ostacolo per gli investimenti *green*. Tuttavia, la sola semplificazione amministrativa non è sufficiente; è altrettanto essenziale potenziare la capacità amministrativa e delle strutture tecniche. Investire nelle risorse per la Pubblica Amministrazione (PA), infatti, è essenziale per ottenere maggiore competenza e conoscenza delle tecnologie industriali. In questo senso, potrebbe essere utile prevedere degli accordi tra la PA e le Associazioni industriali, con l'obiettivo di offrire formazione alle risorse della PA e favorire un dialogo e uno scambio preventivo di informazioni e, quindi, formazione, tra le parti.

Nel documento viene sottolineata anche la **necessità di una norma interpretazione autentica in materia di TARI** (la tassa sui rifiuti), che ribadisca la non assoggettabilità alla tassa sui rifiuti, sia con riferimento alla quota fissa che a quella variabile, delle superfici dove avvengono le lavorazioni industriali, comprese le aree dei magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, in quanto sulle stesse si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali al cui smaltimento sono tenuti a provvedere i produttori tramite soggetti privati. Tale intervento interpretativo si rende necessario alla luce di alcune recenti ordinanze della Corte di Cassazione, nelle quali è stato affermato che la "quota fissa" della TARI sia dovuta per intero, sulla base del mero presupposto del possesso o detenzione di superfici nel territorio comunale e che la stessa *"non è parametrata alla quantità dei rifiuti gestiti dal servizio pubblico e ai costi di erogazione del servizio, ma è destinata per legge alla copertura dei costi di investimento ai quali debbono partecipare tutti i possessori di locali all'interno"*

del territorio comunale". La norma interpretativa ha, pertanto, l'obiettivo di confermare tale principio, ripristinando la certezza del diritto ed evitando il proliferare di contenziosi che penalizzerebbero le attività industriali localizzate in Italia rispetto ad altri Paesi europei dove i prelievi locali per il finanziamento della raccolta dei rifiuti urbani non si applicano ai produttori di rifiuti speciali.

Riguardo alle **norme in materia di gestione dei rifiuti**, tra le altre, è stata evidenziata la criticità (più volte evidenziata da Confindustria) in merito alla figura del **Responsabile Tecnico**, figura professionale specifica con compiti di indirizzo e controllo delle attività di impresa sulle attività oggetto dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. La disciplina vigente, per come formulata, impone una esternalizzazione forzata di tale ruolo che comporta notevoli costi e disagi per le imprese, soprattutto le PMI, senza apportare un reale beneficio in termini ambientali e di sicurezza. Nel dettaglio, la proposta avanzata da Confindustria prevede una facoltà in capo al titolare dell'azienda/legale rappresentante, a certe condizioni, di ricoprire direttamente la qualifica di RT. Questa possibilità si inserisce, inoltre, nell'ambito delle semplificazioni amministrative volte a ridurre i costi burocratici per le imprese, specialmente per le PMI.

Numerose osservazioni e proposte di carattere puntuale sono state effettuate anche per quanto riguarda la **bonifica dei siti contaminati**, tema di estrema rilevanza anche in ottica di valorizzazione e di recupero del suolo già antropizzato. Le bonifiche rappresentano, infatti, una priorità di policy per assicurare, da un lato, la tutela dell'ambiente e della salute, e, dall'altro, il recupero e la valorizzazione della risorsa territorio, anche in ottica di reindustrializzazione. Legare la bonifica al concetto di reindustrializzazione permette una gestione "dinamica" della risorsa suolo, garantendo anche una sorta di "circolarità" del suo utilizzo. Per tale ragione, per quanto complessi, sono processi che vanno semplificati, velocizzati ed incentivati quanto più possibile.

Un capitolo è stato inoltre dedicato alle **materie prime strategiche per l'industria**. L'accesso alle materie prime è essenziale per l'economia dell'Unione Europea e per il funzionamento del mercato interno. Esistono una serie di materie prime che, pur non essendo energetiche o appartenenti ai metalli "preziosi", sono comunque definite critiche in quanto rivestono una grande importanza economica e sono esposte a un rischio di approvvigionamento o di utilizzo legato alla filiera dei cicli produttivi strategici. Attualmente, l'UE ha individuato tra le 34 materie prime considerate critiche 17 materie prime strategiche per l'industria² dei Paesi membri, tutte sostanzialmente di importazione da Paesi extra UE, per le quali si cerca di incrementare le produzioni *in house* (auspicato pari ad almeno il 10% del fabbisogno) e diversificare gli approvvigionamenti. A questo proposito, è stato citato il caso del **calcare** - roccia sedimentaria composta principalmente da carbonato di calcio e materia prima fondamentale in vari settori industriali – e del **rottame ferroso**. Il calcare è fondamentale per l'industria siderurgica e chimica, utilizzato nella produzione di calce, che a sua

² *Materie prime critiche e strategiche UE al 30.4.2024:*

Alluminio/bauxite/allumina; Carbone da coke; Litio; Fosforo; Antimonio; Feldspato; Elementi delle terre rare leggere; Scandio; Arsenico; Spatofluoro; Magnesio; Silicio metallico; Barite; Gallio; Manganese; Stronzio; Berillio; Germanio; Grafite naturale; Tantalio; Bismuto; Afnio; Niobio; Titanio metallico; Boro; Elio; Metalli del gruppo del platino; Tungsteno; Cobalto; Elementi delle terre rare pesanti; Fosforite; Vanadio; Rame; Nichel.

volta è impiegata nella sintesi di composti chimici, come ad esempio il cloruro di calcio e l'idrossido di calcio. Inoltre, trova applicazione nella depurazione delle acque, produzione di carta, purificazione dei gas, agricoltura e zootecnia, produzione di materiali da costruzione e, soprattutto, è una materia prima essenziale per la produzione di acciaio. Riveste, quindi, un ruolo cruciale nel sostenere le attività economiche del mercato interno, ed eventuali perturbazioni nel suo approvvigionamento potrebbero avere un impatto significativo anche a livello transfrontaliero tra gli Stati membri. Pertanto, è stato proposto di considerare il calcare per uso industriale come una materia prima in cicli produttivi strategici. Inoltre, il riciclo virtuoso del rottame ferroso costituisce uno dei più chiari esempi a livello industriale di come si possano combinare insieme gli obiettivi principali che l'UE si è data per i prossimi decenni: economia circolare, decarbonizzazione, autonomia strategica. Il riciclo dell'acciaio attraverso la rifusione del rottame ferroso consente, infatti, significativi risparmi di risorse naturali ed energia, nonché una riduzione delle emissioni di CO₂. Pertanto, è fondamentale che venga riconosciuto il ruolo strategico del rottame ferroso a livello nazionale ed europeo.

Oltre a numerose osservazioni su diversi temi, quali la gestione dei rifiuti (tra cui, ad esempio, gli obiettivi di recupero e riciclaggio e il trasporto via mare dei rifiuti prodotti dalle navi), le procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), per la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), le procedure di autorizzazione e iscrizione, la gestione delle risorse idriche, è stata effettuata anche una riflessione sul **recepimento nazionale** delle (numerose) **normative europee**.

Nell'ambito del Green Deal Europeo, infatti, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi prefissati, la Commissione europea ha previsto un numero significativo di provvedimenti "ambientali". In particolare, tra i provvedimenti che hanno concluso l'iter legislativo vi sono: il regolamento sull'approvvigionamento delle materie prime critiche; il regolamento sulle spedizioni di rifiuti; la direttiva sulle emissioni industriali (IED); la direttiva sulla qualità dell'aria; il regolamento sui prodotti a deforestazione zero; la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. L'Italia, quindi, dovrà ora adeguarsi alla corposa normativa europea, ai fini del recepimento nazionale dei nuovi obblighi e requisiti. Pertanto, data la mole di provvedimenti emanati a livello europeo, nell'ambito della revisione del Codice dell'Ambiente sarà cruciale armonizzare queste normative, al fine di garantire una coerenza giuridica e operativa nel rispetto degli impegni internazionali e comunitari.