

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 254

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GIOVANELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MAGGIO 1994

Disciplina dell'obbligo di dichiarazione delle sostanze inquinanti e
norme in materia di accesso alle relative informazioni

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - L'impostazione di nuove politiche ambientali nel nostro Paese e la realizzazione di quelle già in corso, per decisioni del Parlamento o del Governo, sono giunte ad un punto assai critico.

Infatti, un'analisi ragionata di ciò che è stato fatto nell'ultimo decennio ed in particolare nel corso dell'attuale legislatura, ci porta ad alcune considerazioni assai preoccupanti.

Non è mancata soprattutto nel corso degli ultimi anni la predisposizione di strumenti per la politica ambientale. Al contrario. A partire dal 1986, data di istituzione del Ministero dell'ambiente, un'ampia produzione legislativa, in diversi settori, è giunta in porto. Sia per iniziativa delle Camere o per iniziativa del Governo, nell'ambito della sua attività di recepimento di direttive comunitarie, sia per il gran numero di decreti, anche a contenuto regolamentare demandati al Ministero dell'ambiente dalle leggi suddette.

Solo per citare i principali provvedimenti vorremmo ricordare il decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, e il decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, per quanto concerne i rifiuti, sia di origine urbana che industriale; il decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, per quanto concerne le emissioni atmosferiche; la legge 18 maggio 1989, n. 183, in materia di difesa del suolo.

Inoltre fondi consistenti sono stati messi a disposizione delle politiche ambientali attraverso il programma di salvaguardia ambientale e altri specifici provvedimenti, nonchè a favore sia del Ministero dell'ambiente sia del Ministero dei lavori pubblici.

Purtuttavia una analisi pacata dello stato di attuazione di queste leggi e dei risultati ottenuti tramite esse ci porta a compilare un bilancio assai sconcertante. Fatto di rinvii, inadempienze, sovrapposizioni di competenze, lentezze. Sicchè credo si possa tranquillamente affermare, anche se non si intende in questa sede presentare tutti i dati, pur disponibili, a sostegno di tale tesi, che assai scarsi benefici sono fino ad oggi venuti all'ambiente italiano da questo importante lavoro normativo e di spesa.

È convinzione comune che la maggior parte della cause responsabili di tale situazione sia da individuare nella forte inadeguatezza dell'amministrazione pubblica, Ministeri, regioni, province e comuni, a fare fronte ai nuovi compiti loro attribuiti dalla nuova legislazione ambientale. Inadeguatezza a cui non sono estranee anche responsabilità istituzionali, particolarmente del Ministero dell'ambiente, cui spetta il compito di promuovere e coordinare tali politiche, quando non addirittura di esercitare poteri sostitutivi, largamente attribuitigli, in caso di carenze degli altri livelli dell'amministrazione pubblica.

Ed in effetti anche una breve ricognizione sullo stato d'applicazione della legge istitutiva di questo Ministero, nonchè sullo stato dei suoi uffici, confermerebbe assai facilmente tale dato.

Purtuttavia va preso seriamente in considerazione un altro dato.

Le politiche ambientali, e tale è l'esperienza comune di ormai molti Paesi, impongono alte qualità e capacità amministrative. Si tratta cioè di politiche che, per i loro contenuti tecnici, per la necessità di predisporre piani e programmi, di valutare tecnologie, opere ed impianti, di esercitare diffusamente controlli, di organizzare e

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

valutare dati, di attribuire finanziamenti, di rilasciare certificazioni, richiedono un ruolo incisivo della amministrazione pubblica.

L'Italia è ben lontana dall'aver predisposto strumenti ed apparati amministrativi adeguati. Dal Ministero dell'ambiente per scendere giù alle regioni, alle province e ai comuni, sono evidenti le inadeguatezze tecnico-organizzative a fronte degli obblighi e dei compiti già previsti dalle leggi in vigore. Responsabilità questa dello stesso legislatore che raramente si preoccupa di individuare e potenziare le risorse organizzative necessarie, ai diversi livelli, ad implementare le leggi, che via via vengono emanate. Occorrerà quindi nel corso dei lavori parlamentari, a fronte di nuove scadenze, considerare attentamente questo aspetto e porvi rimedio in modo efficace.

Purtuttavia è bene sin da ora considerare attentamente alcuni limiti e tenerne conto. L'esperienza compiuta in molti paesi ci mostra con chiarezza, e ciò è oggetto di ampie revisioni critiche, la difficoltà di un approccio ai problemi ambientali basato esclusivamente su politiche *command and control*. Vale a dire sull'impegno dei poteri pubblici a stabilire una norma, uno *standard* e la conseguente attività di controllo del rispetto di tale norma o *standard*. E questo perchè ciò implica una mole enorme di attività ispettive e di controllo, spesso di difficile natura, riguardanti una altrettanto estesa platea di fattori potenzialmente inquinanti e sottoposti agli obblighi della legge. Cosicché l'area della potenziale evasione si presenta assai estesa e comunque superiore alle possibilità di controllo e di risorse, sicuramente limitate, di cui dispone l'amministrazione pubblica.

Questa considerazione ha introdotto nel dibattito sulle politiche ambientali una riflessione circa la necessità di rintracciare strumenti alternativi alle sole politiche *command and control*, le quali, sia chiaro, non vanno abbandonate, quanto piuttosto accompagnate da altri strumenti capaci di operare direttamente alla fonte dell'inquinamento e produrre insieme una maggiore responsabilizzazione del produttore dell'inquinamento: sarà possibile in tal modo

spostare decisamente l'attenzione verso un'azione preventiva, tesa a ridurre l'inquinamento nel momento in cui è prodotto, piuttosto che verso un'azione *a posteriori*, tesa essenzialmente a mettere sotto controllo l'inquinamento in atto.

È stato in questo modo introdotto nel dibattito lo strumento delle cosiddette «tasse ecologiche»: una molteplicità di strumenti fiscali - imposte dirette ed indirette, canoni, tariffe, sovrattasse, contributi obbligatori, eccetera - che, in una loro differente modulazione, abbiano lo scopo di favorire attività meno inquinanti e scoraggiare quelle più inquinanti. Una imposizione fiscale basata quindi, anche sui differenti contributi delle attività, al carico inquinante.

Nel contempo è stata introdotta una diversa concezione del rapporto fra soggetti privati e pubblici poteri per quanto concerne l'obbligo di produrre dati, certificanti il rispetto della legge. Rovesciando l'obbligo che oggi appartiene interamente allo Stato di dimostrare l'eventuale violazione della legge in un obbligo da parte del soggetto privato a dimostrare egli stesso l'avvenuto rispetto della legge. Ovviamente questo processo non significa, in alcun modo, l'abbandono degli obblighi di verifica e di controllo della pubblica amministrazione. Li sposta però ad un diverso livello, selezionandoli e rendendoli più efficaci. E, contemporaneamente, rende il soggetto privato legalmente responsabile non solo della potenziale fonte d'inquinamento, ma anche della veridicità della certificazione che esso presenta ai pubblici poteri.

Un primo settore in cui tale nuovo approccio può essere applicato, ed è questo lo scopo della presente proposta di legge, è quello relativo alla raccolta dei dati complessivi sulla produzione dell'inquinamento. Già oggi nel nostro paese, esistono alcune norme, contenute in diverse leggi che ricorderò più avanti, le quali obbligano i soggetti produttori di potenziali inquinanti a denunciare quantità e qualità degli stessi.

Ma tali procedure, per altro in più parti non applicate o continuamente rinviate, possiedono in ogni caso un carattere frammentario, poco omogeneo, difficilmente

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

organizzabile. Cосicchè esse rappresentano oggi, nella maggiore parte dei casi, più una *routine* burocratica, che lo strumento per una completa ed organica ricognizione, continuamente aggiornata, della produzione di inquinanti in Italia. Anche perchè non si è proceduto, come spesso accade, a definire con sufficiente chiarezza ed in modo unitario la strumentazione tecnica e procedurale, idonea a ricondurre i diversi atti in una logica, appunto, unitariamente organizzabile.

Questa legge, invece, prevede proprio il recupero dei diversi obblighi già individuati dalla normativa e la loro ricomposizione, in un quadro temporalmente ed organizzativamente unitario, definito secondo modalità tecniche che permettano una trasparente ed efficace manipolazione ed accessibilità dei dati. Ciò allo scopo di disporre, anno per anno, di una vera e propria anagrafe nazionale dei carichi inquinanti e delle fonti da cui essi derivano.

Il tutto attraverso la sommatoria derivante da un'unica dichiarazione annuale che deve essere presentata a cura del soggetto da cui proviene il carico inquinante.

La proposta di legge prevede anche che il Ministro dell'ambiente disponga attraverso propri decreti, cosa non fatta fino ad oggi, tutte le caratteristiche e le specifiche tecniche di tali dichiarazioni, al duplice scopo di favorire l'espletamento degli obblighi dei soggetti titolari e la facile organizzazione, ad ogni livello istituzionale, dei dati da immagazzinare.

Compito del Ministero è anche quello di procedere alla elaborazione dei dati così raccolti, relativi all'intero territorio nazionale, in modo da favorire l'informazione al pubblico e soprattutto essere in grado, di valutare concretamente l'andamento generale delle quantità di sostanze inquinanti prodotte.

In sede di relazione ci permettiamo di sottolineare come sia compito prioritario del Ministero costruire un razionale ed efficace sistema che velocizzi e renda

automatiche tali operazioni. L'anagrafe delle sostanze inquinanti non deve richiedere difficili operazioni interpretative, ma deve risultare, automaticamente, dalla chiarezza attraverso la quale saranno raccolti e catalogati i dati.

A questo fine la proposta di legge prevede che tale parte di lavoro sia svolta dall'ENEA alla quale vengono quindi affidati, anche in accordo con i contenuti della recente proposta di legge di riforma, compiti di supporto tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente.

L'articolo 1 della proposta stabilisce le finalità generali e l'oggetto della normativa. Stabilisce inoltre un collegamento fra di essa e la relazione sullo stato dell'ambiente prevista dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente 8 luglio 1986, n. 349.

L'articolo 2 stabilisce l'obbligo della dichiarazione della quantità e della qualità di alcune sostanze inquinanti, le modalità della stessa, i soggetti che devono fare fronte a tale obbligo e attribuisce al Ministro dell'ambiente la facoltà di integrare, con proprio decreto, tale norma.

L'articolo 3 definisce la forma e i contenuti della dichiarazione, le informazioni che in essa devono essere contenute ed i destinatari della stessa.

L'articolo 4 stabilisce che tale dichiarazione è sostitutiva di ogni altro analogo atto.

L'articolo 5 definisce le modalità attraverso le quali devono essere elaborate e rese note le informazioni raccolte tramite le dichiarazioni. Affida inoltre all'ENEA il ruolo di organo tecnico del Ministero dell'ambiente in questo campo.

L'articolo 6 richiama gli obblighi dei diversi livelli al controllo ed alla verifica dei dati trasmessi dalle dichiarazioni.

L'articolo 7 sanziona le eventuali inadempienze rispetto agli obblighi della legge, mentre l'articolo 8 contiene forme di finanziamento.

Infine l'articolo 9 dispone l'utilizzazione dei dati della dichiarazione a fini fiscali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge disciplina le modalità per la dichiarazione annuale relativa alla quantità e qualità degli scarichi idrici, delle emissioni in atmosfera e dei rifiuti solidi e liquidi ed ha lo scopo di realizzare annualmente l'« anagrafe generale delle sostanze inquinanti », la quale costituisce la base di riferimento per le politiche ambientali in questo campo ed è parte integrante della relazione sullo stato dell'ambiente, prevista dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Art. 2.

(Obbligo di dichiarazione)

1. I titolari delle aziende che svolgono le attività comprese nell'elenco allegato alla presente legge, sono tenuti a presentare entro il 28 febbraio di ogni anno, a partire dal 1993, la dichiarazione sulla qualità e quantità degli scarichi idrici, delle emissioni in atmosfera e dei rifiuti solidi e liquidi prodotti.

2. L'elenco allegato alla presente legge può essere integrato con decreto del Ministro dell'ambiente, tenuto conto della rilevanza delle categorie in relazione ai problemi ambientali.

3. Sono in ogni caso soggetti all'obbligo di presentazione della dichiarazione annuale di cui al comma 1:

a) i titolari di insediamenti produttivi, così come definiti dall'articolo 1-*quater* del decreto-legge 10 agosto 1976, n. 544, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 ottobre 1976, n. 690, aventi scarichi recapitanti in corpi idrici superficiali;

b) i titolari di scarichi di pubbliche fognature con carico superiore a 10.000 abitanti equivalenti;

c) i soggetti tenuti alla comunicazione di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, nonché alla comunicazione eventualmente prevista dalla legge regionale di cui all'articolo 2, comma 6, del citato decreto-legge n. 397 del 1988;

d) i titolari delle imprese soggette al regime autorizzatorio di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203.

Art. 3.

(Modalità di dichiarazione)

1. La dichiarazione di cui all'articolo 1 deve essere redatta utilizzando gli appositi modelli, definiti sia su base cartacea che elettronica, approvati con decreto del Ministro dell'ambiente da emanare entro e non oltre novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* e presentata nelle forme e nelle modalità stabilite dal medesimo decreto.

2. I modelli di cui al comma 1 devono essere disponibili presso la pubblica amministrazione e posti in vendita presso i distributori autorizzati entro e non oltre il 30 novembre di ogni anno antecedente alla data della dichiarazione di cui al comma 2 dell'articolo 1.

3. La dichiarazione deve contenere le seguenti informazioni:

a) denominazione della ditta o ente ed indirizzo della sede legale;

b) codice fiscale o partita IVA;

c) indirizzo dell'impianto o sede dove è svolta l'attività;

d) tipo di attività e relativo codice;

e) numero di addetti fissi e stagionali;

f) quantità annua e qualità media annua e media del mese di massima produzione delle emissioni in atmosfera degli effluenti liquidi scaricati e dei rifiuti solidi e liquidi prodotti.

4. La dichiarazione è presentata in duplice copia al comune in cui ha sede l'impianto o in cui è svolta l'attività. Nel caso in cui l'attività si svolga in più sedi ubicate in diversi comuni deve essere presentata una dichiarazione distinta per ciascun comune in cui ha sede l'attività. Copia della dichiarazione è trasmessa, a cura del comune, alla amministrazione provinciale competente.

Art. 4.

(Efficacia della dichiarazione)

1. La dichiarazione di cui all'articolo 1 sostituisce a tutti gli effetti le dichiarazioni e le denunce, previste dalle vigenti leggi in materia di scarichi idrici, di emissioni in atmosfera e di rifiuti.

Art. 5.

(Elaborazione ed utilizzazione dei dati)

1. L'elaborazione dei dati è effettuata dalle province che trasmettono i risultati alle regioni ed al Ministero dell'ambiente in relazione alle specifiche competenze di ciascun livello istituzionale.

2. Le elaborazioni minime da effettuarsi a cura delle amministrazioni provinciali e le modalità di scambio delle informazioni sono definite con decreto del Ministro dell'ambiente da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le autorità di controllo hanno libero accesso ai dati presso i comuni e le province.

4. Entro il 30 giugno di ogni anno i comuni, le province, le regioni ed il Ministero dell'ambiente, per quanto di rispettiva competenza, pubblicano gli elenchi dei soggetti che hanno presentato la dichiarazione ed, in modo aggregato, i dati oggetto delle dichiarazioni.

5. L'accesso ai dati contenuti nelle dichiarazioni è regolamentato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6. Il Ministero dell'ambiente si avvale per quanto concerne l'organizzazione e l'elaborazione dei dati, nell'ambito della sua competenza, dell'ENEA, con il quale stipula a tale scopo un accordo di programma. L'ENEA svolge per tale materia la funzione di organo tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente.

Art. 6.

(Controlli delle dichiarazioni)

1. Le autorità di controllo quali i comuni, le province, i servizi e i presidi delle unità sanitarie locali, i Nuclei operativi ecologici, i Nuclei anti sofisticazione e la Guardia di finanza, sono tenute ad effettuare, secondo le modalità da approvare con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, i controlli e le verifiche delle dichiarazioni.

Art. 7.

(Sanzioni)

1. La mancata denuncia è assimilata all'incompletezza della dichiarazione dei redditi con il modulo 740 ordinario, ferme restando le sanzioni di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, e all'articolo 9-*octies*, comma 3 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475.

Art. 8.

(Finanziamenti)

1. Per far fronte agli oneri derivanti dalla applicazione della presente legge, è autorizzata la spesa di lire 30 miliardi da ripartire in tre annualità per gli anni 1993, 1994 e 1995, a favore delle amministrazioni provinciali, da ripartire proporzionalmente al numero di dichiarazioni pervenute. I contributi possono essere utilizzati per il confe-

rimento di incarichi a personale estraneo alla pubblica amministrazione, per lo svolgimento delle attività di catalogazione, verifica e registrazione delle dichiarazioni.

2. Per fare fronte agli oneri derivanti dalla elaborazione delle informazioni da parte delle province e delle regioni, l'impegno di spesa verrà definito nell'ambito dei finanziamenti a disposizione del Ministero dell'ambiente per il servizio informativo nazionale.

3. È data facoltà alle regioni di istituire una tassa di concessione su tutti gli atti autorizzativi previsti per gli scarichi idrici, lo smaltimento dei rifiuti e le emissioni in atmosfera, il cui ricavato è destinato alle attività di controllo delle dichiarazioni previste dalla presente legge.

Art. 9.

(Uso dei dati a fini fiscali)

1. I dati contenuti nelle dichiarazioni di cui all'articolo 2 sono utilizzati come base quantitativa per la determinazione delle imposte ecologiche.

2. Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle finanze, è autorizzato a stabilire, con proprio decreto, l'ammontare delle imposte ecologiche per tutte le sostanze che costituiscono oggetto delle dichiarazioni previste dalla presente legge.

ALLEGATO

(Articolo 2)

Produzione e raffinazione dello zucchero
Produzione di mangimi
Essiccazione, lavorazione e confezionamento del tabacco
Produzione di alcool etilico
Produzione di birra
Industria della lana
Industria delle pelli e del cuoio
Produzione di pasta-carta, carta, cartone
Produzione di pneumatici
Industria ceramica e dei laterizi
Produzione di smalti e coloranti per l'industria ceramica
Produzione del vetro e fibre di vetro
Produzione del cemento e della calce
Industria petrolifera
Cokerie
Impianto di gassificazione del carbone
Industria chimica
Produzione di sostanze farmaceutiche di base
Produzione di saponi e detergenti
Centrali termoelettriche e termiche con potenzialità superiore a 50 MW
Impianti di smaltimento dei rifiuti
Industria metallurgica
Fonderie di acciaio, ghisa, metalli non ferrosi e leghe
Produzione di autoveicoli.