
PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE

- Commissione Semplificazione Unioncamere -

PREMESSA

La Commissione, grazie alla partecipazione di tutte le Associazioni che ne fanno parte (Alleanza Cooperative, Casartigiani, CIA, CNA, Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confindustria), ha avviato l'approfondimento della complessa materia ambientale e lo studio di prime possibili misure di semplificazione condivise.

Il presente rappresenta solo un primo documento di principi e proposte a cui faranno seguito ulteriori approfondimenti su altri aspetti altrettanto importanti quanto strategici, tra cui certamente l'economia circolare e l'*end of waste*.

L'analisi è stata condotta sotto i profili normativo, amministrativo e procedurale:

- il primo profilo ha richiesto un approfondimento delle disposizioni di legge interessate dalle relative proposte, anche al fine di poter valutare una eventuale diversa ipotesi di norma;
- il secondo, pur restando nella copertura normativa, ha riscontrato maggiori criticità in considerazione del fatto che spesso i regolamenti, i decreti o le linee guida non sono aggiornati e - soprattutto - non sono di uniforme applicazione o interpretazione su tutto il territorio;
- in ultimo sul terzo profilo, quello procedurale, si è concentrata l'analisi delle criticità per gli operatori del settore nell'approccio ai modelli e alle istanze (ad es. procedimenti autorizzatori), talvolta di difficile compilazione e presentazione.

Nell'analisi particolare attenzione viene riservata anche alle possibili semplificazioni sul piano organizzativo-tecnologico (es. piattaforme digitali) e sul piano della comunicazione e della formazione (es. sportelli per sostegno alle imprese, iniziative anche di formazione volte a sviluppare specifiche competenze). Si tratta di forme di semplificazione non meno importanti che, anzi, costituiscono uno strumento essenziale per migliorare, approfondire e attuare, sul piano concreto, le auspiccate riforme di livello più ampio.

In via generale, la Commissione ha concordato sul **necessario ed efficace funzionamento degli strumenti normativi già esistenti e delle strutture tecniche preposte**: anche nell'attuazione del PNRR - ma non solo - è importante una regia che sia capace di attivare gli strumenti normativi e amministrativi (ad es. poteri sostitutivi e meccanismi di superamento dei dissensi) idonei a risolvere le criticità burocratiche e a dare impulso alle specifiche strutture tecniche preposte all'esame dei procedimenti inerenti alle opere e agli interventi. Tra queste, la Commissione tecnica PNRR-PNIEC per le procedure di valutazione di impatto ambientale dei progetti ricompresi nel PNRR, nel Fondo complementare e di quelli attuativi del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC); la Soprintendenza speciale per il PNRR presso il Ministero della cultura, che svolge funzioni relative alla tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi del Piano; il Comitato speciale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici (CSLLPP) per i pareri sulle opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto. Si tratta di organismi dalla cui piena funzionalità ed efficacia dipenderà buona parte del successo del Piano e che, se ben funzionanti, potranno divenire strutture da replicare anche al di fuori del PNRR.

Per quanto concerne, poi, la semplificazione del quadro normativo, occorrerà **assicurare che ogni intervento semplificativo si coordini ed integri con le previsioni già vigenti**. Il rischio, altrimenti, è duplice: introdurre misure che, invece di andare a semplificare, possono ingessare ancor di più i già pesanti iter autorizzativi ed incrementare gli adempimenti che gravano sulle imprese. Un esempio è il delicato tema della tracciabilità dei rifiuti nel quale è risultata evidente l'inefficacia dei complessi sistemi e della stratificazione di norme creatasi nel tempo. L'auspicio è che si tenga conto anche di quanto si sta già portando avanti con l'Albo Nazionale Gestori Ambientali attraverso il processo di digitalizzazione dei tradizionali adempimenti cartacei.

LE PROPOSTE

Le proposte presenti in questo primo documento riguardano i seguenti temi:

- **La revisione del quadro normativo sui controlli in quanto non esiste un'unica autorità competente in tema di controlli ambientali**. Nella pianificazione delle ispezioni e nella loro esecuzione oggi sono chiamati ad intervenire più soggetti; su questo, si potrebbe puntare alla valorizzazione delle certificazioni volontarie.

- Nell'ambito dello **sviluppo del mercato dei sottoprodotti**, elemento cardine per l'economia circolare, la normativa vigente si è rivelata insufficiente a valorizzare questa opportunità tanto che in molti casi le imprese finiscono per gestire i propri scarti comunque come rifiuti, piuttosto di incorrere nel rischio di incertezze connesse alle difficoltà di dimostrare il rispetto dei requisiti e delle procedure previste per qualificare un residuo come sottoprodotto. E' indispensabile agevolare gli operatori nella dimostrazione della sussistenza delle condizioni per la qualifica del residuo come sottoprodotto, anche promuovendo le occasioni di scambio.
- **Una reale digitalizzazione dell'AUA, il provvedimento autorizzativo unico ambientale, affinché coordini tutti gli enti coinvolti e li faccia operare in una piattaforma unica regionale** per la gestione totale del procedimento, che vada dall'inserimento dell'istanza da parte delle imprese fino al rilascio dell'autorizzazione. Inoltre, appare necessario procedere in maniera spedita verso una **standardizzazione delle istanze di richiesta delle autorizzazioni che le imprese devono inviare, in modo da avere un modello valido per tutti gli enti e per tutti i territori.**
- La possibilità di adeguare la disciplina sanzionatoria **in materia di comunicazione al Catasto rifiuti** e **introdurre** anche in questo ambito **la possibilità del ravvedimento operoso** in caso di presentazione tardiva oltre 60 giorni dalla scadenza.

Di seguito le proposte:

1) RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI

La semplificazione dei controlli sulle imprese, definita nel PNRR in termini di "*eliminazione delle duplicazioni e delle interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni*", rappresenta un tema strategico per il Governo, concorrendo al perseguimento di numerosi obiettivi, tra i quali la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori gravanti sulle imprese (in particolare sulle piccole e medie imprese), l'aumento del livello di trasparenza dell'azione amministrativa, la riduzione del livello di

corruzione, l'instaurazione di un clima favorevole alla competitività delle imprese e allo sviluppo del territorio.

L'art. 27 della Legge Concorrenza 2021 (L. 118/2022) ha introdotto regole e principi generali da attuare per eliminare gli adempimenti non necessari e alleggerire quelli necessari, evitare duplicazioni e sovrapposizioni nelle verifiche che possano ostacolare e ritardare il normale esercizio delle attività dell'impresa, spingere sulla *compliance* tra amministrazioni e soggetti controllati, valorizzando i comportamenti virtuosi attraverso strumenti premiali, rafforzare le piattaforme digitali prevedendo sanzioni a carico delle amministrazioni che richiedono documentazione di cui sono già in possesso.

Tra le riforme, quella relativa alla semplificazione e razionalizzazione del sistema dei controlli è senza dubbio urgente e trasversalmente condivisa nell'ambito della Commissione.

Non esiste un'unica autorità competente in tema di controlli ambientali: vige infatti una legislazione complessa che ripartisce tale attività tra Ministero, Regioni, ex Province e Comuni. Anche nella pianificazione delle ispezioni e nell'esecuzione delle stesse sono chiamati ad intervenire più soggetti: oltre ai precedenti, l'ISPRA-ARPA, il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, la Guardia di Finanza, le Polizie Provinciali, la Marina Militare, l'Agenzia delle Dogane.

Sulla scorta dei principi contenuti nella delega della Legge Concorrenza 2021, nell'attuazione tramite decreto legislativo, si suggerisce di:

- a) valutare la riforma delle norme già esistenti in tema di controlli **accorpendo le competenze in un'unica "Autorità"**, al fine di evitare sovrapposizioni nonché l'applicazione difforme sul territorio dei principi che regolano le ispezioni. In alternativa, o nelle more di una modifica sistematica delle competenze, si potrebbero prevedere in capo alle Regioni poteri di monitoraggio, raccordo e programmazione (ulteriori e diversi da quelli già previsti), ovvero individuare nella Regione l'Autorità/Ente che raccordi i vari enti (ARPA regionali, Comandi, Agenzie territoriali);
- b) **valorizzare le certificazioni volontarie**, anche utilizzando il registro delle imprese e il REA come strumenti per renderli conoscibili, potrebbe ridurre e rendere più efficaci e meno frequenti i controlli presso le imprese;
- c) **utilizzare in via generale lo strumento del Fascicolo elettronico dell'impresa**. Tra i principi di delega nella Legge Concorrenza 2021, infatti, è stato inserito proprio l'utilizzo del Fascicolo informatico di impresa e

degli atti dei controlli compiuti, con i relativi esiti, quando essi confermino, limitino o inibiscano lo svolgimento dell'attività d'impresa. Il Fascicolo informatico d'impresa gestito dal sistema delle Camere di commercio è il luogo informatico di raccolta dei dati dell'impresa e di conservazione dei documenti relativi all'esercizio dell'attività che potrà consentire di mettere a disposizione di ogni soggetto istituzionale coinvolto nei controlli sulle imprese una raccolta completa, aggiornata ed esaustiva di tutta la documentazione amministrativa che riguarda l'attività esercitata dall'impresa. È previsto, infatti, che i documenti raccolti nel Fascicolo siano organizzati in classi omogenee, secondo una tassonomia che sarà allegata all'emanando Regolamento, comprensiva anche di una classe appositamente dedicata alla raccolta - e alla conseguente messa a disposizione - dei "Verbali di ispezione e di controllo". Con un'ulteriore integrazione del decreto attuativo della delega si potrebbero inserire nel Fascicolo informatico di impresa anche le certificazioni volontarie delle imprese consentendo forme di "premierità" sul versante dei controlli, correlandolo anche in relazione alla probabilità del rischio.

La proposta è, quindi, di intervenire in relazione ai controlli nell'ambito dei prossimi interventi legislativi attuativi della delega di cui all'art. 27 della Legge di Concorrenza 2021 approvata nei mesi scorsi proprio con la finalità di evitare duplicazioni, controlli eccessivi e irragionevoli: in particolare, in materia ambientale e con specifico riguardo ai rifiuti, favorendo le certificazioni volontarie e allo stesso tempo semplificando l'attività dei controlli amministrativi degli enti e organi che hanno la potestà, evitando sovrapposizioni o accanimenti nei confronti dell'imprenditore in regola. Sarebbe altresì utile che, per i rifiuti, settore per settore (dai rifiuti pericolosi a quelli dell'artigiano), venisse individuata una unica Autorità competente, senza sovrapposizioni o duplicazioni.

Si suggerisce quindi di integrare il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con la seguente previsione normativa - ipotizzabile all'art. 178 - o comunque nell'ambito di un intervento di modifica delle competenze più ampio e strutturato -:

"1-bis. In relazione alla attività di impresa sono attribuiti ad un'unica Autorità competente i poteri in materia di autorizzazione, controllo e sanzione sul trattamento dei rifiuti, individuata dalle normative di settore.

1-ter. I controlli sul corretto trattamento dei rifiuti sono soggetti al principio di proporzionalità, valorizzando il ruolo delle certificazioni volontarie e dei relativi sistemi di verifica ai quali l'imprenditore si sottopone”.

2) PRIME SEMPLIFICAZIONI PER IL SOTTOPRODOTTO

Lo sviluppo del mercato dei sottoprodotti rappresenta un elemento cardine, anche per l'economia circolare, in quanto sottrae materiali alla disciplina dei rifiuti e riduce l'utilizzo di materie prime.

Al momento la crescita dell'utilizzo di sottoprodotti, eccezione fatta per il settore energetico, è fortemente limitata anche in considerazione della difficoltà di provare la sussistenza delle condizioni per la qualifica del residuo come sottoprodotto.

A questa situazione è stato adottato un tentativo di risposta che non ha però portato i benefici auspicati, con il D.M. 264/2016 che stabilisce alcuni criteri affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti, nonché alcune modalità con le quali il detentore può dimostrare che siano soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 184-bis del Codice dell'Ambiente. Esistono peraltro iniziative di alcune Regioni che hanno predisposto disciplinari che definiscono in maniera positiva i requisiti ai quali certi materiali devono sottostare per possedere la qualifica di sottoprodotto ma il valore di tali disciplinari è, però, per il momento solo locale.

La Commissione propone, in questo primo documento e in via generale, **al fine di favorire la crescita dell'utilizzo dei sottoprodotti:**

- a) che **vengano integrati gli allegati al D.M. 264/2016 con riferimento a specifici residui produttivi**, eventualmente recependo quanto già normato a livello regionale;
- b) che, in una logica di trasparenza e di garanzia per tutta la filiera (dal produttore all'utilizzatore), **venga facilitata l'applicazione della scheda tecnica prevista dal D.M. 264/2016** in modo che, quando prodotta, sia sufficiente a dimostrare il requisito della certezza dell'utilizzo e l'intenzione di non disfarsi del residuo e che essa venga pubblicata sull'elenco dei sottoprodotti (previsto dal medesimo D.M).

Occorre, cioè, in considerazione dei principi cardine dell'economia circolare, che i rifiuti prodotti dalle imprese non siano più considerati nella

loro accezione negativa di “rifiuti” bensì come “risorse” che devono essere gestite.

Altro elemento che condiziona in maniera negativa la crescita dell'utilizzo dei sottoprodotti, poi, è **la scarsa conoscenza delle opportunità di mercato**. Il DM 264/2016 ha affidato alle Camere di commercio la costituzione di un elenco dei sottoprodotti in cui si iscrivono i produttori e gli utilizzatori di sottoprodotti interessati a cedere o acquistare residui produttivi da impiegare nell'ambito della propria attività (www.elencosottoprodotti.it). Sarebbe utile valorizzare maggiormente l'utilizzo di tale elenco come strumento di trasparenza e qualificazione del mercato e come requisito della certificazione.

3) AUA e SEMPLIFICAZIONE DEL PROCESSO AUTORIZZATORIO

L'AUA (DPR 59/2013) è il provvedimento autorizzativo unico ambientale che non ha mai conseguito la semplificazione che si prefiggeva a causa del mancato utilizzo realmente digitalizzato del SUAP nei diversi territori e della mancata applicazione della modulistica unica nazionale AUA.

Anche in considerazione delle previsioni normative locali, a volte più stringenti rispetto a quelle nazionali, è **importante che tutti gli enti coinvolti operino in una piattaforma unica regionale per la gestione totale del procedimento in AUA, che vada dall'inserimento dell'istanza da parte delle imprese fino al rilascio dell'autorizzazione**.

Come primi interventi di semplificazione occorrerebbe:

- a) Procedere in maniera spedita verso **una standardizzazione delle istanze di richiesta delle autorizzazioni che le imprese devono inviare, in modo da avere un modello valido per tutti gli enti e per tutti i territori**.
- b) Creare un **unico punto di accesso per la consultazione, da parte delle imprese soprattutto, delle informazioni relative alle autorizzazioni rilasciate dalle autorità competenti** (le cui competenze non verrebbero toccate), quindi **un sistema integralmente telematico che integrando il Catasto dei rifiuti gestito da ISPRA e il Registro delle autorizzazioni al recupero tenuto dal M.A.S.E., rappresenti l'unico destinatario al quale le Regioni/Province notificano l'avvenuto rilascio dell'autorizzazione**. Il modello non può che essere l'Albo Gestori Ambientali che già adesso consente a

chiunque di consultare una Banca Dati, aggiornata in tempo reale, sia via web sia mediante interoperabilità.

- c) In una logica di revisione complessiva dei flussi informativi sarebbe auspicabile la **realizzazione di una piattaforma unica attraverso la quale le imprese trasmettono alle amministrazioni competenti, tutte le istanze di autorizzazione e le comunicazioni in materia di rifiuti** - in entrambi i casi con contenuto standardizzato secondo quanto indicato al punto a) -. La piattaforma dovrebbe poi interfacciarsi con i sistemi informativi delle singole amministrazioni competenti a svolgere l'istruttoria o, in estrema istanza, fornire strumenti semplificati a quelle amministrazioni che non ne dispongono.

4) RAVVEDIMENTO OPEROSO MUD

L'attuale disciplina sanzionatoria in materia di comunicazione al Catasto rifiuti, non prevede la possibilità di ravvedimento operoso in caso di presentazione tardiva oltre 60 giorni dalla scadenza.

Tale disciplina, pertanto, accomuna le imprese che non presentano alcuna dichiarazione, a quelle che vorrebbero, pur tardivamente, regolarizzare la propria posizione.

La proposta che segue mira, pertanto, a colmare questo vuoto, introducendo una sanzione ridotta per chi presenta il MUD oltre la scadenza, favorendo così maggiore completezza e trasparenza del Catasto rifiuti, strumento fondamentale ai fini della pianificazione delle attività di gestione rifiuti, nonché nel trasferimento dei dati all'Unione Europea.

Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 258, comma 1, è aggiunto in fine il seguente periodo: *“Se la comunicazione è effettuata oltre il sessantesimo ed entro il trecentesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della Legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 600 euro.”.*