

# SPORTELLO UNICO E AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

di Giovanni Rompianesi  
Dirigente del Servizio Controlli Ambientali  
della Provincia di Modena

**A** volte capita che parole utilizzate da un pubblico specializzato divengano improvvisamente patrimonio generale e diffuso, quasi di moda e diventino parte di ogni programma, progetto, discorso o slogan.

La Conferenza Mondiale di Rio de Janeiro svoltasi nel 1992 ha "lanciato" l'utilizzo della definizione di sviluppo sostenibile come identificazione del modello (o dei modelli) di sviluppo che dovranno guidare il governo della società a livello globale nel XXI secolo. Da allora, in questi 8 anni, le eccezionali capacità di comunicazione disponibili hanno permesso la relativamente rapida metabolizzazione del concetto di sviluppo sostenibile e di ciò che esso significa: "Lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri".

Si dibatte ancora, però, sulle reali, coerenti conseguenze di tale efficace definizione.

In materia di gestione delle risorse si può dire esistano due ovvii principi orientati allo sviluppo sostenibile: il primo è che la velocità del prelievo dovrebbe essere al massimo pari alla velocità di ricostituzione-rigenerazione. Il secondo che la velocità di produzione dei rifiuti (intesi come emissioni atmosferiche, idriche e solide) dovrebbe essere al massimo uguale alle capacità naturali di assorbimento degli ecosistemi in cui i rifiuti vengono emessi.

Rispetto all'attuale situazione, quindi, si tratta di operare un cambiamento paradigmatico, epocale, una transizione difficile ed impegnativa, soprattutto se realizzata a scala planetaria: nella parte di mondo più ricca questi concetti si stanno pian piano traducendo in scelte concrete, in provvedimenti normativi, in nuove tecnologie, in processi educativi più orientati alla tutela delle risorse, alla riduzione degli sprechi, al risparmio energetico, ecc. Non così nella parte di mondo in via di sviluppo, comunque molto più povero e popolato, che giustamente persegue i cammini volti ad un maggiore benessere tradizionali e maggiormente impattanti sull'ambiente e sulla salute.

Nei Trattati Internazionali, in quelli che stanno alla base della vita dell'Europa e ormai anche negli strumenti di programmazione nazionali il concetto di svi-

luppo sostenibile è largamente presente e con un ruolo sempre più determinante. In questo senso, il cambiamento di vita e di mentalità, davvero epocali, deve poter contare sulla convinta partecipazione di tutti gli attori: i cittadini, le Istituzioni, gli imprenditori, le associazioni e gli Enti culturali, educativi e religiosi: la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, il diverso approccio alla produzione e alla realizzazione di servizi non dovrebbero più essere concepiti come scoccianti tributi a qualche norma verde, ma piuttosto come la nuova strada per aumentare e condividere il benessere e la qualità della vita. Recenti indagini di parte industriale effettuate su 70 importanti multinazionali pur riconoscendo che la motivazione centrale della preoccupazione ambientale delle aziende è ancor oggi il dover rispettare la normativa, ha sottolineato come le opinioni dei clienti e delle comunità locali influenzeranno in modo sempre più crescente ed imprevedibile le politiche ambientali delle imprese stesse. Per molti la fiducia del pubblico, nella sua accezione più ampia, diventerà un elemento strategico e per conquistarla si dovrà dimostrare concretamente l'impegno per l'ambiente attraverso la capacità di mantenere sotto controllo gli impatti e attraverso il miglioramento continuo delle prestazioni.

Il coinvolgimento di tutte le componenti sociali è al centro di uno dei più importanti documenti scaturiti dalla Conferenza di Rio: l'Agenda 21, una sorta di programma operativo per una transizione verso lo sviluppo sostenibile:

- come armonizzare lo sviluppo economico del Sud del Mondo con la sostenibilità ambientale
- come affrontare i problemi dei grandi insediamenti urbani
- come affrontare i problemi dei cambiamenti climatici globali
- come gestire nella maniera migliore i rifiuti tossici e le sostanze pericolose
- e così via...

Il capitolo 28 invita i Governi Locali a promuovere Agende 21 Locali per coinvolgere i cittadini nella elaborazione di progetti concreti di sviluppo sostenibile delle loro città e paesi.

Con grave ritardo rispetto ad altre realtà del Nord Europa, anche in Italia si stanno finalmente moltiplicando le Amministrazioni che promuovono processi di Agenda 21 Locale: a Modena è nata l'idea di un Coordinamento Nazionale delle esperienze di Agenda 21 Locale, accreditato presso il Ministero Ambiente e protagonista di questa fase di intensa sperimentazione culminata con un intervento alla Conferenza di Hannover (febbraio 2000) e la recente decisione di costituire una vera e propria Associazione fra le oltre 170 Amministrazioni locali aderenti al network.

Nel caso Modena, notevole importanza ha assunto il FORUM Ambiente Sviluppo Sostenibile che da quasi due anni lavora intensamente, dando la possibilità alle diverse componenti sociali ed Amministrazioni di confrontarsi alla ricerca di obiettivi comuni, strategie possibili, valori condivisi e programmi di azione concreti. La Provincia, in particolare ha in corso la redazione di

un proprio Piano d'Azione Operativo per l'Agenda 21 locale che coinvolge come parte attiva tutti i dirigenti dei diversi Settori e che sarà deliberato dal Consiglio Provinciale entro il 31 dicembre 2000; particolarmente significativo anche un primo approccio di Bilancio Ambientale di Ente, allegato al bilancio finanziario 2000.

Si tratta quindi di maturare un profondo cambio di mentalità: l'obiettivo non è più il raggiungimento della corretta osservanza di limiti e prescrizioni a tutela dell'ambiente imposti dall'insieme delle autorizzazioni ambientali: questo è ovvio, è scontato.

La nuova strategia è che ciascuna società, ditta, comunità ecc. deve puntare ad ottenere il continuo miglioramento delle proprie performances ambientali, nella convinzione che ciò sia giusto ed anche fonte di sicurezza per il futuro del proprio business.

È in questo quadro che l'utilizzo di sostanze pericolose, qualora necessario, deve poter contare su ogni minimizzazione possibile del rischio, inteso come quello che può incidere sulla salute dei lavoratori, ma anche quello relativo alle emissioni nell'ambiente dei diversi tipi di reflui o rifiuti di produzione. Il futuro chiama a questo impegno: non accontentarsi di rispettare dei limiti imposti da norme, ma ricercare le migliori performances ambientali complessive.

A questo scopo è nato e va diffondendosi, seppure lentamente, EMAS (Environmental Management Audit Scheme): voluto dalla UE ed in corso di aggiornamento proprio in questi mesi (la nuova versione del Regolamento sarà esteso a tutte le attività economiche e ai servizi), è lo strumento volontario per eccellenza che permette trasparenza verso la popolazione, attivazione di un corretto sistema di gestione della propria azienda che ricerchi il continuo miglioramento del suo impatto ambientale.

In Provincia di Modena abbiamo non solo diverse esperienze EMAS in atto, ma addirittura il tentativo di realizzarne una tipologia del tutto particolare, avente per oggetto un intero distretto industriale: Regione, Province di Modena e Reggio Emilia, dieci Comuni, ARPA, ERVET e Assopiastrelle con la supervisione del Comitato Nazionale Ecoaudit-Ecolabel hanno iniziato un processo sperimentale che si concluderà con una sorta di certificazione ambientale di distretto, nell'intento di favorire nel prossimo futuro i singoli processi EMAS aziendali, all'interno di un quadro ambientale di distretto già ben definito e messo a disposizione di tutti. Inoltre un apposito gruppo di lavoro composto da Regione, Associazione Industriali, Province e Arpa ha enucleato alcuni possibili interventi facilitatori, deliberabili dalla Regione per favorire la diffusione dei processi EMAS anche nelle piccole e medie aziende, tessuto produttivo fondamentale in Emilia Romagna.

Tutto questo, nella strategia complessiva che ricerca uno sviluppo ambientalmente sostenibile, richiede anche una grande flessibilità della Pubblica Amministrazione e una radicale revisione della ipertrofica giungla normativa italiana oggi vigente in materia ambientale. Dante, tessendo l'elogio di

Giustiniano disse che egli tolse alle leggi "il troppo e il vano": cambiano i tempi ma certi difetti restano. Il carico normativo attuale è insostenibile e si può affermare che in molti casi pregiudichi l'efficacia e l'efficienza stessa delle politiche di tutela.

Alcuni passi avanti sono stati fatti con la profonda innovazione in materia di gestione dei rifiuti e scarichi idrici, ma occorrono ancora molti interventi razionalizzatori e semplificatori.

Dal punto di vista tecnico benefici per l'ambiente sono stati raggiunti attraverso accordi volontari: la Provincia di Modena, ad esempio, ha autorizzato secondo le procedure del DPR 203/88 in materia di inquinamento atmosferico, alcune aziende modenesi utilizzatrici di vernici, a sperimentare prodotti vernicianti a base acquosa soprassedendo temporaneamente alla installazione dei depuratori per i solventi organici volatili: in alcuni casi queste sperimentazioni hanno permesso di togliere di mezzo radicalmente l'emissione di questi composti spesso pericolosi per l'ambiente e la salute, senza produrre altri inquinanti come invece accade ad es. installando combustori di abbattimento e contenendo i costi per le aziende. Abbiamo concordato alcune sperimentazioni con le singole aziende, anche forzando la normativa, ma con alcuni risultati di pregio, riducendo il rischio alla fonte e adottando le migliori tecniche e tecnologie disponibili.

In materia di semplificazione del carico burocratico ed amministrativo, molto ci si aspettava e ci si aspetta dalla applicazione del DPR 447/98 in materia di Sportello Unico Comunale per le imprese: difatti a fronte di decine di procedure autorizzatorie, oggi fra loro separate, che ogni azienda deve affrontare per nascere o per ampliarsi o modificarsi, procedure che impiegano normalmente parecchi mesi di tempo (in alcune aree del Paese anche anni !), con lo Sportello Unico devono invece essere garantiti all'imprenditore tempi certi oltrechè un unico interlocutore a cui presentare le domande e per ricevere le relative autorizzazioni.

In sintesi, considerato che praticamente tutte le autorizzazioni ambientali non possono essere ottenute con la semplice autocertificazione, l'imprenditore può seguire la procedura semplificata che consiste nel presentare allo Sportello Unico Comunale in unica soluzione l'intero "corpus" di domande e richieste di permessi necessari ad avviare la sua attività e dopo 90 giorni deve ricevere obbligatoriamente una risposta positiva o negativa che sia, su ciascuna di esse.

Ovviamente, occorre che il materiale presentato sia completo ed esauriente come illustrato dalle relative modulistiche. Per far funzionare a dovere questo sistema innovativo occorre far funzionare la macchina burocratica costituita dai diversi Enti che intervengono nelle singole procedure con criteri improntati a: semplificazione di tutto ciò che si presenta inutile o ridondante e grande coordinamento.

La Provincia di Modena ha promosso un Accordo che ha impegnato su questi due obiettivi i principali protagonisti, garantendo anche tempi inferiori a quelli massimi.

Successivamente è stata implementata una forte azione di formazione professionale per i "progettisti" e gli addetti agli Sportelli Unici, curando anche che tali sportelli non fossero troppo numerosi, soprattutto nelle realtà territoriali più piccole. Ad oggi sono attivi nella Provincia di Modena sei Sportelli Unici a servizio di una ventina di Comuni su 46 (con una copertura però del 60 % della popolazione).

Inoltre, la Provincia ha selezionato un software utile alla gestione del Servizio di Sportello Unico in corso di distribuzione a tutti i Comuni e agli altri Enti coinvolti in modo tale da creare una Rete dedicata utile ad abbassare ulteriormente i tempi e già predisposta allo scambio di documenti tramite firma elettronica.

Ma il successo reale del nuovo sistema è ovviamente legato alla semplificazione delle singole procedure autorizzatorie, sulle quali il Decreto non poteva intervenire.

La Provincia di Modena e la Regione Emilia Romagna avevano ad esempio provveduto alla semplificazione delle farraginose procedure relative al DPR 203/88, ottenendo così la possibilità di rispettare i 90 giorni previsti dal Decreto.

Ma la complessità dell'attuale sistema che affronta la regolamentazione ambientale delle imprese attraverso procedure autorizzatorie parcellizzate per matrice o per rischio (emissioni in atmosfera, scarichi idrici, rifiuti, emissioni sonore, contenitori PCB, rischio incendio, rischio idrogeologico, ecc.) non pare compatibile con le speranze di semplificazione e di velocizzazione aperte dallo Sportello Unico.

È in questo scenario che si colloca l'applicazione della Direttiva CE 96/61 c.d. IPPC.

Questa normativa nasce appunto allo scopo di superare il sistema basato su numerosi ed autonomi procedimenti autorizzatori, tutti concorrenti e preliminari per attivare un sistema basato invece su una unica autorizzazione ambientale, rilasciata da un unico Ente. Ed è bene ricordare che al di là delle ragioni burocratiche, tale sistema risponde meglio anche alle esigenze dell'ambiente quale unico sistema ricco di interrelazioni e non parcellizzabile.

Fra l'altro, la direttiva UE recepita, nel disciplinare il rilascio, il rinnovo ed il riesame dell'autorizzazione ambientale all'esercizio degli impianti industriali esistenti, presenta numerosi punti di contatto con la norma ISO 14001 ed il Regolamento EMAS 1836/93 ed inoltre il legislatore ha inserito dei criteri di semplificazione amministrativa nei confronti delle aziende dotate di sistemi di gestione ambientale certificati (ad esempio non si devono presentare documentazioni ex novo se già presenti negli atti soggetti alla certificazione).

È pur vero che il Decreto Legislativo 4 agosto 1999 n.372 è relativo unicamente agli impianti esistenti e quindi non si applica ai casi, esattamente contrari, interessanti lo Sportello Unico, ma la normativa in iti-

nera a livello nazionale, che legherà insieme Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e IPPC riguarderà proprio i nuovi impianti e le loro modifiche.

Comunque entro il 30.6.2002 dovranno essere individuate dalle Regioni le Autorità competenti al rilascio della autorizzazione integrata ambientale ed entro il 30.10.2004 tutte le attuali, parcellizzate autorizzazioni dovranno essere sostituite con quelle integrate.

Si apre quindi una fase decisamente interessante ed importante.

Quando tutto sarà a regime (speriamo presto!) le procedure per attivare un'azienda saranno ulteriormente più semplici: si dovrà presentare allo Sportello Unico relativamente agli aspetti ambientali una sola domanda alla quale seguirà una sola autorizzazione rilasciata nella maggior parte dei casi dalla Provincia (la Regione Emilia Romagna, infatti sta predisponendo appositi atti per individuare la Provincia quale Ente deputato al rilascio di quasi tutte le autorizzazioni ambientali integrate, analogamente a quanto già approvato con la legge reg. n.9/99 in materia di VIA). Nel territorio modenese, in base alle soglie dimensionali stabilite in sede europea le aziende esistenti interessate alla direttiva IPPC dovrebbero essere quasi 400 (sono comprese ad esempio tutte le aziende ceramiche!) appartenenti a comparti produttivi molto dinamici, che necessitano quindi di procedure snelle ed altrettanto dinamiche.

L'altro aspetto qualificante della procedura IPPC è costituito dall'adozione delle migliori tecnologie disponibili al fine di mitigare ogni aspetto problematico per l'ambiente derivante dall'attività in esame. Non si potranno cioè utilizzare ad esempio tecnologie depurative obsolete o tecniche di produzione che originino troppi rifiuti.

Nell'ambito di un apposito Gruppo di Lavoro istituito dalla Regione, che aveva il compito di elaborare alcune proposte utili alla incentivazione dell'adozione dei processi EMAS anche nelle piccole e medie aziende, si è pensato di applicare una sorta di autorizzazione ambientale integrata anche alle imprese che stanno sotto la soglia minima dimensionale se contemporaneamente impegnate in un processo EMAS, e senza per questo dover obbligatoriamente adottare le migliori tecnologie disponibili, come previsto per le aziende assoggettate all'IPPC.

Peraltro, lo stesso Decreto 372/99 sembra favorire tale impostazione, prevedendo che le autorizzazioni ambientali integrate delle aziende certificate EMAS abbiano una validità di 8 anni rispetto ai 5 normalmente fissati.

Stiamo dunque attraversando un periodo potenzialmente molto positivo che tenendo ben fermi i fondamentali principi dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente può consentire una forte semplificazione e razionalizzazione che non potrà non tradursi in una migliore qualità di vita, per tutti. •