



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 5625/2012

Roma, addì 28 DICEMBRE 2012

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero
11657/2012, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

**DISCIPLINA UTILIZZO
COMBUSTIBILI FOSSILI
TRADIZIONALI SOGGETTI AL
REGIME AUTORIZZAZIONE
INTEGRATA AMBIENTALE (DLG
152/2006, ART. 214)**

Allegati N.
.....

Segretario Generale

Vitoarella

**MINISTERO DELL'AMBIENTE E
DELLA TUTELA DEL TERRITORIO
UFFICIO LEGISLATIVO**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

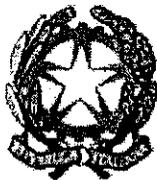
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE

REGISTRO UFFICIALE - INGRESSO
Prot. 0000069 - 02/01/2013



00000503100

Numero 5625/2012 e data 28/12/2012



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 6 dicembre 2012

NUMERO AFFARE 11657/2012

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare -
Ufficio legislativo.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente
"Regolamento recante disciplina dell'utilizzo di combustibili solidi
secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili
tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione
integrata ambientale, ai sensi dell'articolo 214, comma 11, del
decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni."

LA SEZIONE

Vista la relazione senza numero e data trasmessa con nota prot.
0037318 del 15 novembre 2012 – UL, con la quale il predetto
Ministero chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in

oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore, Consigliere Bruno Mollica;

Premesso e Considerato:

I-Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento sottoposto all'esame della Sezione è formulato nel rispetto della disciplina recata dall'articolo 214, comma 11, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo la quale "con uno o più decreti, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, sono individuate le condizioni alle quali l'utilizzo di un combustibile alternativo, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, in impianti soggetti al regime di cui al Titolo III-bis della parte II, dotati di certificazione di qualità ambientale, sia da qualificarsi, ad ogni effetto, come modifica non sostanziale".

Prevede altresì la disposizione citata che con i predetti decreti possano essere stabilite, nel rispetto dell'articolo 177, comma 4, le opportune modalità di integrazione ed unificazione delle procedure, anche presupposte, per l'aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale, con effetto di assorbimento e sostituzione di ogni altro prescritto atto di assenso.

Sulla base di tale quadro normativo lo schema di regolamento

istituisce, quindi, uno speciale regime giuridico per l'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS) di cui all'articolo 183, comma 1, lett. cc) del richiamato decreto legislativo, in impianti di produzione di cemento a ciclo completo con capacità produttive superiori a cinquecento tonnellate giornaliere di clinker, comunque soggetti al sistema delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) e dotati di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 ovvero di registrazione EMAS di cui al regolamento (CE) n. 1221/2009.

Correlativamente, lo schema di decreto definisce un procedimento unico finalizzato alla semplificazione e alla razionalizzazione dei procedimenti amministrativi di cui trattasi; specificatamente, viene delineato un procedimento amministrativo autorizzatorio che, innestandosi sul tronco del procedimento di aggiornamento dell'AIA, unifica ed integra le procedure (ambientali e non), anche presupposte, eventualmente necessarie nel caso concreto.

Al ricorrere delle predette condizioni consegue, in conclusione, l'applicazione del procedimento autorizzatorio unico disciplinato dal proposto schema di regolamento.

Espone altresì la relazione che la proposta di regolazione si colloca nel complesso di interventi di politica ambientale, energetica e industriale di cui il Paese necessita al fine di assolvere gli impegni europei e internazionali in materia ambientale ed energetica, offrendo, nel contempo, soluzioni concrete ad alcuni specifici

problemi in materia di gestione dei rifiuti.

Ciò anche nel quadro della strategia di massima diversificazione del mix energetico, della riduzione della dipendenza dalle fonti fossili tradizionali e della maggiore sicurezza e stabilità degli approvvigionamenti. In tale scenario – espone inoltre l'Amministrazione – si innesta la necessità di promuovere non soltanto lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ma anche l'utilizzo di combustibili alternativi, con particolare riguardo a quelli prodotti da rifiuti, in special modo ai combustibili solidi secondari (CSS), come definiti dall'articolo 183, comma 1, lett. cc) del codice ambientale, “la cui valorizzazione in cementeria consente di trasformare un problema in una risorsa per un settore produttivo e per la collettività”.

Riferisce ancora la relazione che, in sede di prima attuazione, si è ritenuto opportuno circoscrivere la sfera applicativa della disciplina ad una specifica tipologia di combustibili alternativi, ossia ai CSS, e ad una particolare categoria di impianti; ciò per una serie di convergenti ragioni connesse alla sufficiente diffusione sul territorio nazionale di impianti di produzione del CSS ed alla circostanza che le cementerie rientrano tra i principali impianti energivori.

Per quanto concerne i profili di semplificazione procedimentale, si espone che il procedimento unico è stato delineato in base al criterio dell'eliminazione delle duplicazioni e delle fasi non

indispensabili ai sensi della normativa europea; in tale ambito, la discrezionalità amministrativa e tecnica dell'amministrazione - si sottolinea - pur senza essere eliminata, è stata opportunamente incanalata e conformata sulla base di parametri normativi predeterminati, in relazione ai quali dovrà svolgersi la verifica di competenza dell'autorità procedente, anche valorizzando i profili di responsabilità e autocontrollo del gestore dell'impianto, connessi all'utilizzo della certificazione di qualità ambientale.

II-L'analisi di dettaglio del testo in esame evidenzia, all'articolo 1, la individuazione della sfera oggettiva e soggettiva di applicazione della disciplina proposta (tipologia di combustibili alternativi utilizzabili e tipologia di impianti) e, all'articolo 2, una disposizione di rinvio dinamico in funzione di un permanente aggiornamento della disciplina stessa.

L'articolo 3 enuncia le condizioni di utilizzo dei combustibili solidi secondari, identificate da lettere, che devono cumulativamente ricorrere (peraltro, all'interno di ciascuna lettera, vengono talora elencate condizioni a loro volta non cumulative).

L'articolo 4 concerne la comunicazione mediante la quale il gestore dell'impianto attua il procedimento unico di aggiornamento dell'AIA. Reca altresì la specificazione che il riferimento, nelle disposizioni dell'articolato, alla "autorità competente" va inteso con riguardo a quella definita dall'articolo 5, comma 1, lettera p) del decreto legislativo n. 152 del 2006 e s.m.i..

L'articolo 5, in tema di "aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale", disciplina l'iter procedimentale e gli effetti del precitato provvedimento di aggiornamento, facendo nel contempo salve le "invarianti" individuate dalla analisi del modello procedimentale europeo: il comma 1 disciplina la fase di avvio del procedimento, il comma 2 la fase di pubblicità e partecipazione, i commi 3 e 4 la fase decisoria e il potere prescrittivo dell'autorità competente; il comma 5 prevede un potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 per l'ipotesi di mancata conclusione del procedimento; il comma 6 si riferisce agli effetti sostitutivi del provvedimento di aggiornamento dell'AIA; il comma 7 concerne i contenuti della comunicazione prevista all'articolo 2, comma 2.

L'articolo 6 reca le disposizioni transitorie e finali.

III- Osserva la Sezione che lo schema di regolamento appare coerente con la normativa primaria di riferimento, con le espresse finalità dell'intervento e con i principi che, dichiaratamente, l'Amministrazione ha posto a base della proposta regolazione, e cioè, il principio dell'elevato livello di tutela ed il principio di semplificazione: il primo, che si traduce in un limite alla sfera di applicazione della normativa, destinata ad impianti soggetti ad AIA, come tali tenuti al rispetto delle migliori tecniche disponibili ed oggetto di una penetrante potestà autorizzatoria e di controllo dell'Amministrazione competente, come evidenziato dalla relazione

illustrativa; il secondo, quale corollario della delimitazione della sfera oggettiva di applicazione della norma ai soli impianti dotati di requisiti di "eccellenza ambientale" e della predeterminazione delle condizioni di utilizzo, si da consentire una proporzionale riduzione dell'ampiezza della potestà di valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione e la semplificazione del procedimento autorizzatorio.

IV- Occorre peraltro formulare alcune osservazioni, di carattere sia sostanziale che formale.

IV.1- Va in primo luogo rilevato che la norma primaria richiede, ai fini dell'emanazione del decreto, la proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare "sentito il Ministro dello sviluppo economico".

Lo schema di regolamento da atto di tale (secondo) incombente mediante la consueta formula "sentito il Ministro dello sviluppo economico"; in atti non risulta peraltro versato alcun provvedimento che attesti l'avvenuto adempimento, prescritto dall'articolo 214, comma 11, del codice dell'ambiente ovvero rechi l'esternazione dell'avviso ministeriale richiesto.

Pur non vertendosi in ipotesi di "concerto", si tratta in ogni caso di un evidente vizio di carattere non meramente formale che si suppone possa essere sanato nel prosieguo dell'iter mediante l'acquisizione dell'atto prima di sottoporre lo schema alla deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri.

IV.2- Alcune osservazioni devono infine essere formulate con riguardo al preambolo dello schema di decreto.

In primo luogo, la Sezione rileva l'opportunità che il riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, di cui al quinto Visto, nella parte in cui viene citato "in particolare, l'articolo 214, comma 11", venga integrato col richiamo, nello stesso periodo, quanto meno di alcune delle disposizioni del medesimo decreto legislativo che presentano particolare rilevanza nello schema di cui trattasi (art. 177, comma 4; art. 179, comma 5, lett. e); art. 183, comma 1, lett. cc).

Va inoltre ricordato che il riferimento all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 trova più idonea collocazione in periodo immediatamente precedente a quello contenente il richiamo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Nel periodo relativo al parere del Consiglio di Stato la parola "Adunanze" va sostituita con la parola "Adunanza".

IV.3.- Quanto all'articolato, residuano alcuni rilievi di natura esclusivamente formale:

- a) all'articolo 1, comma 3, seconda riga, va eliminata la virgola dopo il numero 152;
- b) all'articolo 3, comma 1, lett. c), le parole "nell'impianto" vanno sostituite con le parole "negli impianti";
- c) all'articolo 4, comma 3, prima riga, dopo le parole "sono inoltre indicati" vanno aggiunte le parole "e, ove del caso, allegati";

d) all'articolo 5, ai commi 2 e 3, la parola "comma" va sostituita dalla parola "Comma"; al comma 2, ultima riga, va eliminata la virgola dopo il numero 152;

e) all'articolo 6, comma 2, sesta riga, dopo "articolo 4" va inserita la virgola.

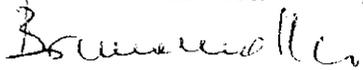
V- In conclusione, può esprimersi parere favorevole all'ulteriore corso dello schema di regolamento, con le osservazioni di cui ai punti precedenti.

P.Q.M.

La Sezione, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole all'ulteriore corso dello schema di regolamento in oggetto, con l'introduzione delle modifiche ed integrazioni indicate nella parte motiva.

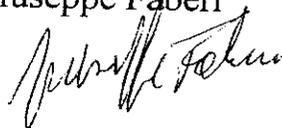
L'ESTENSORE

Bruno Mollica



IL PRESIDENTE

Giuseppe Faberi



IL SEGRETARIO

