



## **Le politiche ambientali della Lega Nord fra conservazione e sviluppo**

Gennaio 2012

Cristian Tolettini - Ufficio di segreteria politica, Settore Ambiente e Energia  
Prot. n. 67/12/CT

## Indice

Introduzione	I
1 - I cambiamenti climatici e la tutela della nostra economia	1
1.1 - Premessa	1
1.2 - I cambiamenti climatici	1
1.3 - Le politiche dei Governi per la riduzione della CO <sub>2</sub>	3
1.4 - L'azione della Lega Nord	8
2 - Il ruolo delle energie rinnovabili nella difesa dell'ambiente	12
2.1 - Le fonti energetiche nel mondo	12
2.2 - La politica energetica dell'Unione europea e dell'Italia	21
2.3 - La strategia della Lega Nord in campo energetico	27
3 - La gestione delle risorse idriche	32
3.1 - Premessa	32
3.2 - La gestione e la tutela delle acque	33
3.3 - Il servizio idrico e gli ambiti territoriali ottimali	36
3.4 - L'impegno della Lega Nord	40
4 - La gestione dei rifiuti	42
4.1 - Premessa	42
4.2 - Le norme sui rifiuti	44
4.3 - La linea della Lega Nord	53

*“Verde una volta  
E piena di parole...  
Forse l'ultimo che ti accarezza,  
l'ultimo che ti chiama...”*  
(Terra, di Umberto Bossi)

## **Introduzione**

L'ambiente e l'energia sono materie sempre più al centro del dibattito politico sia per il crescente interesse da parte dei cittadini verso di esse sia per il ruolo strategico che a queste viene oggi maggiormente, e giustamente, riconosciuto nelle scelte. Intorno a questi settori ruotano importanti decisioni e provvedimenti, con la consapevolezza, sempre più radicata, che il nostro benessere dipende dalla salute del pianeta Terra e, in scala più ridotta, dalle condizioni del paesaggio e del territorio che ci circonda e in cui viviamo. Ed è proprio il termine paesaggio a comparire nella Costituzione italiana che, all'art. 9, recita *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*; come si può vedere, in questo caso non si parla esplicitamente di ambiente ma, appunto, di paesaggio, forse introdotto più con riferimento estetico, data l'età della Carta (1948 è l'anno della sua entrata in vigore) che nel senso naturalistico vero e proprio del termine. Dal punto di vista ecologico-naturalistico, infatti, il paesaggio rappresenta *uno specifico livello di organizzazione della vita superiore all'ecosistema*, ed è inteso, perciò non solo attraverso una semplicistica concezione percettivo-visiva ma piuttosto con un preciso ruolo funzionale. Una politica per l'ambiente davvero organica e strutturale in Italia prende il via a partire dal 1970 e più “formalmente” nel 1986, anno in cui viene istituito il Ministero dell'Ambiente, anche se in precedenza non mancano interventi normativi che, però, appaiono più isolati e frammentari. Disposizioni e norme a difesa dell'ambiente fanno la loro comparsa in Europa sempre a partire dagli anni '70, con leggi e direttive in ambiti importanti quali la tutela della qualità dell'aria e dell'acqua, la conservazione delle risorse e della biodiversità, la gestione dei rifiuti. Nel Trattato europeo la strategia ambientale è fondata, in particolare, sull'articolo 174 che mira a perseguire *la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*; l'art. 176, invece, prevede per l'energia, in particolare, una politica *“intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico”* e a *“promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili”*.

Tornando alla Costituzione italiana, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”* sono stati introdotti decisi cambiamenti nella distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali in molti settori. Per ciò che riguarda le politiche territoriali ed ambientali, il nuovo articolo 117 dispone che lo Stato abbia legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; legislazione concorrente tra Stato e Regioni, invece, è stata prevista per il governo del territorio, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, nonché la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la

potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati, invece, allo Stato.

Nel quadro appena disegnato non dobbiamo dimenticare gli accordi internazionali, le norme europee e la specifica competenza che, invece, ricade, in Italia, sulle Regioni a Statuto Speciale e sulle Province Autonome destinarie, a loro volta, di speciali e organici poteri. L'ambiente e l'energia rientrano tra i settori per i quali il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce a quest'ultima una competenza concorrente con quella degli Stati membri; perciò, sia questi che l'Ue possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tali materie. Gli Stati membri, però, esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla.

Le difficoltà determinate dalla sovrapposizione dei vari livelli di governo nella legislazione vigente e l'esigenza di un intervento organico di coordinamento e di integrazione, hanno portato all'avvio di un processo di semplificazione e di innovazione normativa sia in Europa che in Italia.

Evidentemente, la realizzazione di un'efficace e concreta politica per l'ambiente e l'energia passa anche attraverso un sistema di norme chiare e precise e una cultura basata sul riconoscimento che le risorse naturali costituiscono la base della vita e sono indispensabili per la nostra sopravvivenza e, perciò, da tutelare e preservare.

Qualsiasi intervento sul territorio influisce sull'ambiente e il miglior modo per affrontare i cambiamenti è quello di riconoscere l'uomo quale elemento della natura. Noi siamo parte integrante dell'ambiente e tali sono anche tutti gli altri componenti del nostro pianeta, siano esseri viventi o non viventi come l'acqua, il suolo e i minerali. L'Ecologia ci ha insegnato che esiste una stretta interrelazione fra tutte queste componenti, interrelazioni che sono alla base dell'equilibrio della terra. Ed ecco perché spetta all'uomo mantenere e conservare questo equilibrio. Lo sfruttamento indiscriminato del territorio e delle risorse naturali, peraltro tutt'altro che inesauribili, è un danno non solo per noi ma anche e soprattutto per le future generazioni.

L'esigenza di salvaguardare il prelievo delle risorse naturali e, nel contempo, tutelare il patrimonio naturale da un inaccettabile impoverimento costituiscono un obiettivo cardine per la Lega Nord. Progresso economico ed evoluzione tecnologica dovranno avvenire nel rispetto dell'ambiente; ma qualsiasi operazione intrapresa dovrà indirizzarsi verso azioni di prevenzione e non di repressione. Solo così si otterranno benefici sia a livello economico-culturale che, soprattutto, delle generali condizioni di vita. E in questo modo si potrà davvero raggiungere l'obiettivo di uno "sviluppo sostenibile" definito dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo dell'ONU, nel 1987, come quello sviluppo *"che soddisfa le necessità delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie"*.

## **1. I cambiamenti climatici e la tutela della nostra economia**

### **1.1 - Premessa**

L'impegno e l'azione a favore della protezione e della tutela dell'ambiente dai processi di degrado ecologico (erosione del suolo, desertificazione, estinzione delle specie) e dagli inquinamenti (in atmosfera, nel suolo, nei bacini idrici) rappresentano da tempo una priorità nelle politiche di molti Stati. Più recentemente a questa si è aggiunta una crescente attenzione nei confronti di temi quali i cambiamenti climatici e il riscaldamento globale (il cosiddetto global warming) tanto che la lotta a questi fenomeni costituisce, oggi, una delle maggiori sfide dei Governi mondiali.

Nella comunità scientifica è più che mai attuale e vivo il dibattito sul processo di riscaldamento del pianeta e su quali siano le cause di questo fenomeno. Alcuni scienziati sono concordi nel ritenere l'aumento delle emissioni di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) nell'atmosfera, derivante dalle attività umane, all'origine delle attuali alterazioni climatiche terrestri; altri studiosi, invece "assegnano" all'uomo un ruolo meno invasivo e determinante. In particolare, la posizione dei primi, oltre ad essere assai condivisa e fortemente sostenuta dall'ambientalismo estremo, ha finito per costituire il principale punto di riferimento nelle azioni di "lotta ai cambiamenti climatici". E' anche vero, però, che, data la complessità delle tematiche, molti Governi stanno assumendo posizioni più prudenti, pur nel rispetto dell'obiettivo generale di salvaguardia del pianeta.

### **1.2 - I cambiamenti climatici**

L'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), ossia la Commissione Intergovernativa sul Cambiamento Climatico istituita dalle Nazioni Unite (ONU) per analizzare i cambiamenti climatici, ha pubblicato nel 2007 il *Quarto Rapporto sul Clima ed i Cambiamenti Climatici*, al quale hanno contribuito anche ricercatori del CNR, il Consiglio Nazionale delle Ricerche italiano. Nel Rapporto si afferma che *il riscaldamento terrestre è un fatto reale e che l'aumento della temperatura media globale osservato a partire dalla metà del XX secolo è molto probabilmente (probabilità superiore al 90%) dovuto in gran parte all'aumento della concentrazione dei gas serra causato dalle attività umane.* (da "Clima e Cambiamenti Climatici: le attività di ricerca del CNR", anno 2007). In particolare l'IPCC ha evidenziato come la temperatura superficiale globale del pianeta sarebbe aumentata di 0,74 °C durante gli ultimi 100 anni, fino al 2005. Nello studio si prevede, inoltre, un aumento della concentrazione di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) e un aumento della temperatura media mondiale e del livello del mare nel corso del ventunesimo secolo. Le proiezioni sulle temperature mostrano, quale ipotesi più probabile, un aumento compreso fra 0,6 e 0,7°C al 2030, con innalzamento fino a circa 3°C o poco più nel 2100; ciò comporterebbe una crescita del livello medio del mare tra i 28 ed i 43 cm (è giusto anche evidenziare che il livello medio globale del mare nell'ultimo periodo interglaciale, circa 125.000 anni fa, fu probabilmente da 4 a 6 metri maggiore rispetto a quello del XX secolo, principalmente a causa del ritiro dei ghiacci polari), come conseguenza, principalmente, dell'espansione

termica degli oceani, oltre che dello scioglimento dei ghiacciai e delle calotte polari. Le concentrazioni previste di CO<sub>2</sub>, invece, sono stimate oltre 500 ppm<sup>1</sup> per il 2100; nel periodo preindustriale (prima del 1750) la concentrazione era di 280 ppm, mentre nel 2005 il valore era di 379 ppm (oltre il 35%); la concentrazione atmosferica di anidride carbonica nel 2005 supera notevolmente il range naturale degli ultimi 650.000 anni (da 180 a 300 ppm) come determinato dall'analisi delle carote di ghiaccio.

<sup>1</sup>. Ppm: parti per milione o ppb, parti per miliardo, è il rapporto fra il numero di molecole di gas serra e il numero totale di molecole di aria secca. Per esempio: 300 ppm significa 300 molecole di gas serra per milione di molecole di aria secca.

In conclusione, si sostiene che cambiamenti climatici più o meno rilevanti avrebbero certamente ripercussioni sugli ecosistemi terrestri e acquatici, almeno rispetto a come noi li conosciamo. Dato che il clima è considerato determinante per la distribuzione della flora e della fauna, le eventuali variazioni climatiche inciderebbero soprattutto sulle specie caratterizzate da una scarsa capacità di dispersione; queste risulterebbero, perciò, a maggior rischio di estinzione rispetto a quelle interessate da un'ampia distribuzione geografica e, quindi, da una maggiore tolleranza climatica. In particolare si calcola che scomparirebbero tra il 5 e il 9% dei mammiferi europei, mentre circa il 70-78% delle specie sarebbe a serio rischio di estinzione. Inoltre, il modello prevede che nell'area mediterranea la ricchezza e la biodiversità si ridurrebbero in maniera drastica, proprio per l'elevata percentuale di endemismi (ossia specie animali e vegetali esclusive di un determinato territorio) che caratterizzano questa regione.

Dai risultati ottenuti analizzando diversi indicatori climatici quali la temperatura media, la variazione nel regime delle precipitazioni, l'estensione dei ghiacciai, il livello del mare, *“emerge che un cambiamento climatico è in atto e questo rappresenta un fenomeno globale, che coinvolge cioè tutto il pianeta. Un maggior grado d'incertezza riguarda, invece, l'individuazione delle cause del cambiamento e la previsione delle future evoluzioni del clima”* (dal rapporto *“Clima e Cambiamenti Climatici: le attività di ricerca del CNR”*, anno 2007, del CNR).

Il CNR ha previsto, per l'Italia, la crescita di un grado della temperatura per secolo negli ultimi 150-200 anni, e di 0,74 gradi di media nell'ultimo secolo per le altre parti del mondo.

Come si può evidenziare, quindi, se appare confermato un aumento delle temperature, anche se assai modesto, ciò che, invece, merita di essere approfondito e verificato è l'eventuale relazione tra aumento di CO<sub>2</sub> e riscaldamento globale. I cambiamenti climatici, infatti, non sono uniformi sulla superficie terrestre e l'aumento delle temperature rappresenta un fenomeno molto complesso il cui legame con la crescita della concentrazione di anidride carbonica, determinato dall'uomo, è tutto da dimostrare. Gli ultimi 2 milioni di anni - nell'era geologica detta del Quaternario ed in particolare fino a 10.000 anni fa - sono stati interessati da più fasi glaciali, caratterizzate da bruschi abbassamenti delle temperature medie con espansione dei ghiacciai, e fasi interglaciali, con riscaldamento climatico e ritiro dei ghiacciai. L'Olocene, ossia il periodo nel quale ci troviamo attualmente (da 10.000 anni fa ad oggi) è, invece, identificato dagli esperti come fase interglaciale e, quindi, stiamo parlando di un periodo più caldo rispetto al passato. Ma anche durante questa epoca si sono avuti abbassamenti di temperatura: per esempio, in quella che è

conosciuta come Piccola età glaciale (fra il 1600 e il 1820 circa).

Gli scienziati ritengono che le cause di tali alternanze climatiche siano da attribuirsi ai mutamenti che, nel corso dei millenni, hanno interessato la composizione dell'atmosfera, l'orbita della Terra intorno al Sole, le attività del Sole stesso e la disposizione dei continenti sulla superficie terrestre, e anche a fenomeni a scala più ridotta (fra questi le eruzioni vulcaniche, la presenza in atmosfera di aerosol e polveri, il ruolo delle nubi, le variazioni della composizione chimica dell'atmosfera, della radiazione solare, delle correnti atmosferiche ed oceaniche, del ciclo idrologico e del bilancio delle precipitazioni, i processi di deforestazione e, in generale, le modificazioni nell'uso del territorio). Come si può intuire, perciò, stiamo parlando di eventi che non possono certo essere spiegati prendendo in considerazione una semplice pioggia così come qualche anno di scarse precipitazioni.

Secondo uno scenario ipotizzato dall'IPCC, se nulla verrà fatto per contrastare tali cambiamenti, si avranno conseguenze rilevanti per il pianeta: eventi meteorologici estremi e alluvioni saranno meno rari, mentre le stagioni calde diverranno più secche in gran parte delle regioni interne continentali a latitudini medie, con un aumento della frequenza della siccità e del degrado del terreno. Ne soffriranno, in particolare, i Paesi in via di sviluppo e si estenderanno le zone interessate dalle malattie tropicali. A questo, si deve aggiungere, come abbiamo già detto, la possibile e probabile estinzione di molte specie viventi, qualora non interverranno cambiamenti migliorativi.

### **1.3 - Le politiche dei Governi per la riduzione della CO<sub>2</sub>**

Evidentemente, tutto ciò ha portato a sensibilizzare i Paesi del mondo verso la necessità di contrastare questi processi e limitare i possibili danni. Lo studio dei fattori climatici, tuttavia, è notevolmente complesso per le tante variabili in gioco e molti scienziati mettono in dubbio la validità degli attuali modelli di analisi utilizzati. Infatti, è proprio la presenza di queste variabili ed in considerazione del fatto che il clima non è un sistema statico ma caratterizzato da modificazioni più o meno gradualmente nel tempo, che, oggi, è apertissimo il dibattito sull'entità e gli effetti del riscaldamento del pianeta. Ecco perché appare opportuno che le decisioni politiche assunte su queste tematiche, date anche le importanti ripercussioni economiche, siano precedute da tutti gli approfondimenti e i chiarimenti possibili sui reali cambiamenti in atto.

In questo quadro, ancora assai mutevole, la politica è intervenuta proponendo una serie di interventi fra i quali azioni mirate al contenimento delle emissioni dei gas serra e all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

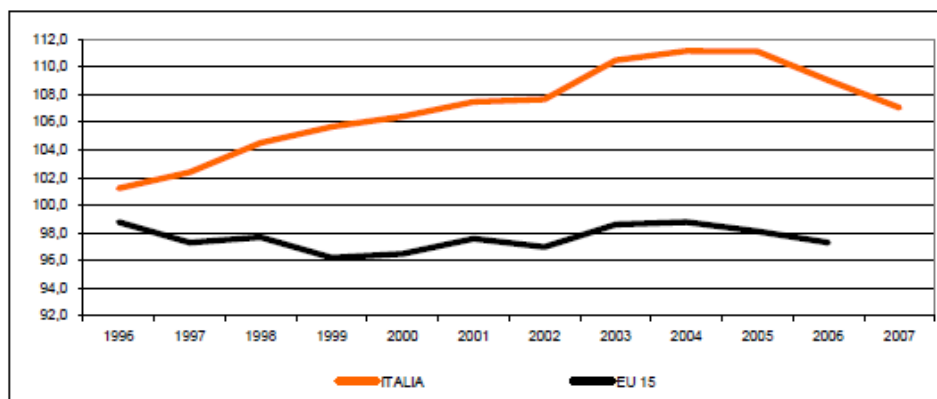
Nel 1988 le Nazioni Unite, dopo che dieci anni prima veniva indetta la prima Conferenza Mondiale sul Clima, istituiscono un Gruppo Intergovernativo, denominato IPCC (appunto l'Intergovernmental Panel on Climate Change), con il compito di valutare lo stato delle conoscenze scientifiche, tecniche e socioeconomiche circa le cause e le conseguenze di un cambiamento climatico globale. Due anni dopo, viene pubblicato il primo Rapporto di valutazione dell'IPCC che rappresenta un bilancio delle conoscenze sui sistemi climatici, delle ricadute sull'ambiente, l'economia e la società, e viene organizzata la seconda Conferenza Mondiale sul Clima, alla quale partecipano 137 Stati e l'Unione europea. I lavori si chiudono con l'adozione di una dichiarazione finale che fissa i principi della Convenzione sui Cambiamenti Climatici,

attraverso la valutazione delle emissioni di gas a effetto serra<sup>2</sup> e tenendo conto dei processi di sviluppo sostenibile e del fattore prevenzione.

<sup>2</sup>. I gas serra sono gas presenti in atmosfera, di origine sia naturale che antropica (cioè derivati dall'uomo), e determinano il fenomeno naturale noto come effetto serra, corrispondente al trattenimento di calore che dalla superficie della terra viene irraggiato nello spazio; fra i gas citiamo l'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), l'ossido di azoto (N<sub>2</sub>O), il metano (CH<sub>4</sub>), l'ozono (O<sub>3</sub>) e i clorofluorocarburi. A questi si deve aggiungere anche il vapore acqueo, il principale gas serra; poiché però si ritiene che la sua concentrazione sia variata di poco nel tempo, non lo si considera determinante nei processi di riscaldamento del pianeta. L'effetto serra permette alla Terra di avere temperature tali da consentire la vita così come noi la conosciamo; molti scienziati sono dell'opinione che l'alterazione nelle concentrazioni di questi gas (a cui contribuirebbe anche l'uomo), sarebbero alla base del riscaldamento globale.

Nel 1992 a Rio de Janeiro, nel corso della Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED da United Nations Conference on Environment and Development), viene approvata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC da United Nations Framework Convention on Climate Change)<sup>3</sup>, un trattato internazionale sull'ambiente avente l'obiettivo, non obbligatorio, di ridurre le concentrazioni atmosferiche dei gas serra con lo scopo di *“prevenire interferenze antropogeniche pericolose con il sistema climatico terrestre”*.

<sup>3</sup>. Gli Stati firmatari dell'UNFCCC sono suddivisi in Paesi dell'Annesso I (Paesi industrializzati), Paesi dell'Annesso II (Paesi industrializzati che pagano per i costi dei Paesi in via di sviluppo) e Paesi in via di sviluppo. I Paesi dell'Annesso I concordano nel ridurre le loro emissioni a livelli inferiori a quelle del 1990. I Paesi in via di sviluppo non hanno restrizioni immediate rispetto all'UNFCCC.

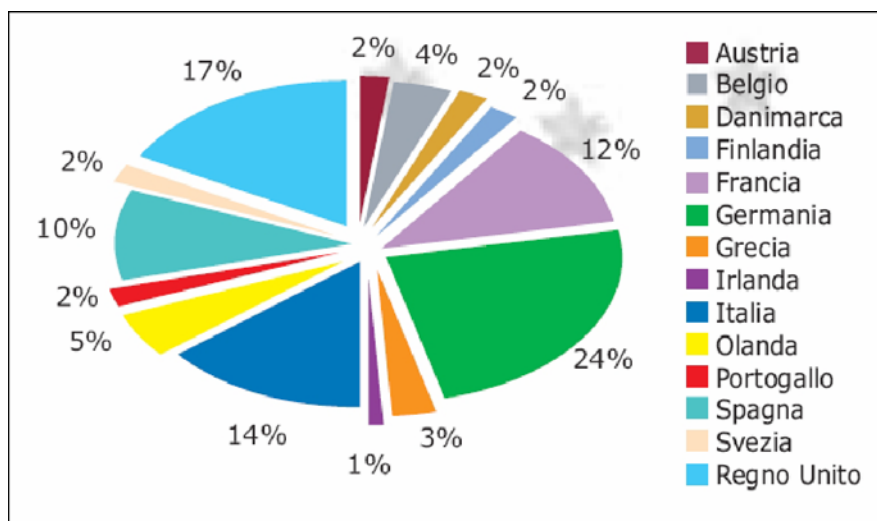


Stima delle emissioni totali di gas serra – Anni 1996-2007 (indice base 1990=100).  
Fonte: Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra); Eurostat.

Da allora le Parti si sono incontrate regolarmente nella Conferenza delle Parti (COP) per analizzare i progressi e le azioni nella lotta ai cambiamenti climatici, attraverso successivi aggiornamenti del trattato (definiti protocolli), per stabilire azioni vincolanti per i Paesi sottoscrittori. Così, nel dicembre del 1997, questi, a conclusione della Conferenza COP3 tenutasi a Kyoto, approvano il Protocollo di Kyoto, un documento impegnante i firmatari a ridurre complessivamente del 5,2% le principali emissioni di gas serra entro al massimo il 2012.

La diminuzione complessiva del 5,2% prevista dal Protocollo non è però uguale per tutti i Paesi: per gli Stati membri dell'Unione europea, nel loro insieme, la riduzione è stata fissata nell'8% entro il 2012, per gli USA nel 7%, per il Giappone nel 6% mentre per l'Italia nel 6,5%. Nel frattempo, però, le emissioni nel mondo sono aumentate tanto da segnare, fra i Paesi OCSE (l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), variazioni nell'arco temporale 1990-2005 corrispondenti a un + 2,9% per l'Ue, + 19,2% per gli Stati Uniti, + 13,3% per il Giappone. Per l'Italia la quota totale da ridurre è salita al 14%, dato al 2004, a causa di un aumento delle emissioni di oltre il 7% rispetto al valore iniziale.

In Italia, questo obiettivo dovrà essere raggiunto tramite riduzioni del 21% delle emissioni relative al settore ETS (Emission Trading Scheme. Si tratta del sistema di scambio delle quote di CO<sub>2</sub> che ha come finalità quella di aiutare gli Stati membri dell'UE a rispettare gli impegni assunti per limitare o ridurre le emissioni di gas serra in maniera economicamente efficace. Il sistema ETS riguarda settori industriali "energivori" - grandi consumatori di energia -: termoelettrico, raffinazione, produzione di cemento, di acciaio, di carta, di ceramica, di vetro. Non rientrano nei settori ETS i trasporti, l'edilizia, i servizi, l'agricoltura, i rifiuti, i piccoli impianti industriali. Il sistema ETS "è un sistema *cap-and-trade*, che fissa cioè un tetto massimo al livello totale delle emissioni ma, all'interno di tale limite, consente ai partecipanti di acquistare e vendere quote secondo le loro necessità") e del 13% delle emissioni relative al settore non-ETS (le riduzioni previste per alcuni degli Stati membri sono: - 14% per la Germania e la Francia, - 10% per la Spagna e - 16 % per il Regno Unito).



Contributo dei Paesi Ue alle emissioni di CO<sub>2</sub> del settore energetico (anno 2004).  
Fonte Enea su dati Eurostat, l'Ufficio Statistico della Comunità europea.

Il Protocollo di Kyoto, inoltre, ha introdotto i seguenti specifici meccanismi flessibili per la riduzione delle emissioni:

1. *Clean Development Mechanism* (CDM, meccanismo di sviluppo pulito): i Paesi industrializzati e ad economia in transizione (alcuni Paesi europei che stanno evolvendo verso economie di mercato, come individuati dal Trattato) possono realizzare progetti nei Paesi in via di sviluppo, che portino benefici ambientali in termini di riduzione delle emissioni di gas serra e di crescita economica e sociale a questi ultimi e, contemporaneamente, generino crediti di emissione (CER) per i Paesi che promuovono gli interventi.

2. *Joint Implementation* (JI, attuazione congiunta): i Paesi industrializzati e ad economia in transizione possono realizzare progetti per la riduzione delle emissioni di gas serra in un altro Paese dello stesso gruppo e possono utilizzare i crediti derivanti, insieme al Paese ospite.

3. *Emissions Trading* (ET, scambio di emissioni): rappresenta la possibilità per i Paesi industrializzati e ad economia in transizione di scambiarsi crediti di emissione; un Paese che ha diminuito le proprie emissioni di gas serra oltre i propri obiettivi può cedere crediti a un Paese che, al contrario, non ha rispettato i propri impegni.

Il Protocollo di Kyoto (ratificato da 184 Paesi fra i quali, però, mancano gli Stati Uniti) è diventato vincolante, nel mondo, a partire dal 2005, successivamente all'adesione allo stesso da parte della Russia; ciò in virtù del fatto che a tale data le emissioni totali, relative al 1990, dei Paesi che hanno ratificato il trattato, hanno superato il 55% delle emissioni totali di gas serra, percentuale necessaria perché il Protocollo potesse divenire operativo.

L'Unione europea, con circa il 15% di emissioni globali, è intervenuta sollecitando un accordo globale per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal trattato. Così, in un'ottica di politiche energetiche di sostenibilità ambientale e riduzione delle emissioni in atmosfera, l'Ue ha presentato, nel gennaio 2008, il "pacchetto clima-energia", un insieme di impegni in materia di lotta ai cambiamenti climatici e promozione delle energie rinnovabili. Questa proposta era stata promossa dal Consiglio europeo già nel marzo 2007, quando si decise di procedere all'attuazione di una Politica energetica per l'Europa (PEE) attraverso l'adozione di un Piano di azione globale in materia di energia per il periodo 2007-2009. Presupposto della PEE era la necessità di affrontare con efficacia ed urgenza le sfide poste dai cambiamenti climatici, attraverso un nuovo approccio strategico integrato con l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media globale al massimo a 2°C rispetto ai livelli dell'era preindustriale entro il 2020.

Le azioni volte a contrastare il riscaldamento globale rappresentano, sicuramente, nuovi e importanti obiettivi comuni. Ma queste azioni, così come qualsiasi altra iniziativa, hanno anche dei costi. E proprio queste considerazioni, in aggiunta al difficile contesto dovuto alla crisi economica mondiale, hanno portato alcuni Stati a rivedere le strategie avanzate. In tal senso, è stato calcolato che gli oneri finanziari da sostenere, per l'Italia, sarebbero risultati tutt'altro che limitati: le previsioni, elaborate dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, successivamente alla presentazione di questa proposta, stimavano, infatti, un impegno, a carico dell'Italia, ammontante a circa 23 miliardi di euro all'anno (corrispondenti all'1,14% del Prodotto interno lordo, PIL annuo) per il periodo 2011-2020. Tale vincolo, assolutamente gravoso per l'Italia, ha portato la stessa a chiedere una riflessione sul pacchetto europeo, anche in considerazione dei reali benefici derivanti dal progetto proposto. Effettivamente, rispetto ai costi e ai sacrifici sostenuti, le stime parlavano di un contributo dell'Italia alla diminuzione delle emissioni globali di CO<sub>2</sub> minimo, così come quello dell'intera Ue (se l'Italia avesse applicato i limiti alle emissioni imposte dall'Ue il contributo alla riduzione globale dei gas serra sarebbe stato dello 0,3%; quello dell'Ue del 2%); questo, se gli impegni individuati non fossero stati accompagnati da analoghi interventi da parte di altri cosiddetti grandi produttori di gas serra come gli Usa, l'India e la Cina.

Inoltre, in base al pacchetto citato, sono stati delineati obiettivi assai differenti per i vari Paesi europei, tanto da risultare del tutto "ambiziosi" e difficilmente

sostenibili per qualche Stato, come per esempio l'Italia, e decisamente meno proibitivi per altri. Sia in questo caso che con il Protocollo di Kyoto nel 1997-1998, all'atto della sottoscrizione dell'Accordo internazionale, i Governi in carica di centro-sinistra (entrambi con Romano Prodi come presidente del Consiglio) sostennero condizioni molto penalizzanti per l'Italia e, nonostante potessimo vantare, allora come del resto oggi, uno dei sistemi produttivi meno inquinanti d'Europa (in termini di emissioni ed efficienza energetica) ci siamo ritrovati, invece, ad assumere obblighi più impegnativi rispetto ad altri Stati (in particolare, all'Italia è stato chiesto di portare al 17% la quota di energie rinnovabili, rispetto al 5,2% del 2005 e di ridurre, sempre rispetto al 2005, le emissioni in atmosfera in alcuni settori industriali fra cui il manifatturiero, quello dei trasporti, dell'edilizia, ecc.).

La legge 1 giugno 2002, n. 120 ha ratificato il Protocollo di Kyoto, impegnando l'Italia a ridurre le proprie emissioni del 6,5% rispetto al 1990. Mentre la delibera CIPE del 19 dicembre 2002, n. 123 ha poi assegnato a ciascun settore economico un obiettivo di riduzione di tali emissioni, sulla base della direttiva 2003/87/CE, il Ministero dell'Ambiente e quello dello Sviluppo economico hanno elaborato i Piani nazionali di assegnazione delle quote di CO<sub>2</sub>, per gli anni 2005-2007 e 2008-2012, che hanno individuato le quote massime di gas serra che le industrie possono emettere in atmosfera per i periodi considerati.

In Italia le emissioni attribuibili al settore industriale ed energetico rappresentano circa il 52% del totale; le emissioni relative ad altri settori, come i trasporti e quello civile, raggiungono il 33% e, comunque, sono in parte legate all'uso dei prodotti industriali (come le automobili).

<b>Settore</b>	<b>Mt CO<sub>2</sub></b>	<b>Percentuale di emissioni totali</b>
Energia	145,3	28
Industria	124,2	24
Civile	70,2	13
Agricoltura	51,8	10
Rifiuti	13,7	3
Altro	10	2

Emissioni settoriali di gas serra al 1990 in milioni di tonnellate (Mt).  
Dati Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

L'Annuario dei dati ambientali 2010 dell'Ispra mostra come, in Italia, *“La crescita delle emissioni di gas serra da processi energetici nel periodo 1990-2008 (+8,2%) corrisponde ad andamenti diversi per settore, è evidente un notevole aumento delle emissioni per il settore dei trasporti (+19,9%) e per il settore delle industrie energetiche (+13%). Nel settore residenziale e servizi si osserva un incremento del 10,5%, mentre per le industrie manifatturiere si registra una riduzione del 15,7%. Rispetto al 2007 si osserva una riduzione delle emissioni totali (-1,3%). L'andamento rispetto all'anno precedente è caratterizzato da una riduzione delle emissioni in tutti i settori salvo nel residenziale e servizi”*.

A fronte di ciò, il Governo italiano ha avanzato la richiesta di ridiscutere la proposta europea sul clima che, così come definita, avrebbe determinato,

altrimenti, scenari difficilmente sostenibili, soprattutto nella scelta delle strategie nazionali di tutela ambientale e di lotta all'inquinamento atmosferico; scenari che avrebbero finito per ripercuotersi sulle imprese e sulla nostra economia. Pur riconoscendo l'importante ruolo rivestito dal settore industriale nell'ambito delle strategie a tutela dell'ambiente, date le peculiarità del nostro sistema produttivo formato in larga parte da piccole e medie imprese, il rischio sarebbe stato quello di possibili processi di delocalizzazione delle nostre aziende, senza contare tutto quello che ne sarebbe conseguito in termini di competitività e dal punto di vista sociale e occupazionale.

#### **1.4 - L'azione della Lega Nord**

La Lega Nord ha ritenuto, pertanto, assolutamente ragionevole l'esigenza di una riflessione che fosse accompagnata da interventi rivolti a ridurre gli squilibri riscontrati fra i vari Paesi e a definire un quadro di oneri sostenibili per l'Italia e la Padania. Proprio la necessità di riconoscere le tipicità locali come, per esempio, il ruolo determinante rivestito dal settore manifatturiero (fra cui il comparto dell'acciaio, quello della carta, del vetro, ecc.) nella nostra economia, e la ridotta dimensione delle nostre imprese, ha portato alla richiesta di una revisione delle proposte europee. Questo, evidentemente, non ha voluto significare la mancanza di sostegno alle politiche di lotta ai cambiamenti climatici, ma piuttosto la rivendicazione di sacrifici ragionevoli ed in linea con benefici realmente raggiungibili; tanto più in considerazione del particolare momento di difficoltà attraversato dall'economia mondiale.

In questo modo, grazie al lavoro svolto e all'accoglimento dei suggerimenti dell'Italia, attraverso l'introduzione di alcuni meccanismi di flessibilità, è stato possibile raggiungere, nel corso dei lavori tenutisi alla fine del 2008 dal Consiglio e dal Parlamento europeo, un'intesa nella direzione dell'equità degli impegni da assumere dai 27 Paesi europei, con l'obiettivo di salvaguardare non solo gli aspetti di sostenibilità economica ed ambientale, ma anche i settori produttivi nazionali e gli interessi dei cittadini che, in caso contrario, avrebbero finito, certamente, per pagarne le conseguenze.

L'accordo di compromesso, siglato nel dicembre 2008, ha previsto l'adozione di una serie di atti normativi riguardanti non solo lo sviluppo di un mercato per lo scambio delle quote di emissione di gas serra (EU-ETS, ossia l'Emissions Trading Scheme dell'Unione europea) e di meccanismi di controllo delle emissioni e dell'assorbimento dei gas serra ma anche la ratifica di un preciso piano di intervento, definito come strategia del 20/20/20 che ha fissato, in particolare, tre obiettivi da raggiungere, da parte dell'Ue, entro il 2020:

1. aumento dell'efficienza energetica per una quota pari al 20%;
2. incremento dell'uso di energia rinnovabile al 20% sul totale dei consumi;
3. taglio delle emissioni di anidride carbonica sempre del 20% (del 30% in caso di nuovo accordo internazionale e di collaborazione con i Paesi extraeuropei).

Ciò ha portato, all'inizio del 2009, all'adozione di norme a livello europeo, in campo ambientale ed energetico, riguardanti la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, la definizione dell'ambito di applicazione del sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione (UE-ETS), lo stoccaggio geologico di CO<sub>2</sub> e la ripartizione degli sforzi fra gli Stati membri dell'Ue.

Rivedere le misure comunitarie eccessivamente penalizzanti è stato un segnale di civiltà oltre che di buon senso, e la riformulazione della strategia europea per

l'ambiente, a cui inizialmente l'Italia aveva aderito, se da un lato ha limitato l'esborso finanziario, dall'altro ha anche permesso di tutelare settori vitali della nostra industria, oltre che migliaia di posti di lavoro.

La risposta che va data in materia di difesa dell'ambiente, dunque, è senz'altro quella del sostegno a strategie che puntino a stimolare uno sviluppo che sia sostenibile per il territorio, ma allo stesso tempo le azioni da intraprendere non devono essere tali da provocare scompensi ai sistemi produttivi ed economici dei Paesi interessati.

La mancanza di iniziative nel passato va superata, oggi, con l'adozione di politiche che mirino alla diversificazione energetica, favorendo le fonti pulite, il risparmio energetico e contenendo le emissioni di gas serra in atmosfera con le nuove tecnologie e il sostegno alla ricerca. L'Unione europea, in questo senso, riveste l'importante ruolo di difendere le esigenze dell'ambiente, ma deve anche ascoltare i legittimi interessi nazionali di protezione delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini, contro l'eccessiva burocrazia e non lasciandosi influenzare, invece, da derive ideologiche ambientaliste o da interessi economici.

Così, in un rinnovato clima di collaborazione, nel dicembre 2009 si è tenuta a Copenaghen la Conferenza COP15 nel corso della quale i Paesi del mondo partecipanti hanno proseguito il dialogo sul clima, fissando fra gli obiettivi e gli impegni in campo ambientale, per il periodo compreso fra il 2013 e il 2020, quello di mantenere il surriscaldamento globale entro i 2 °C rispetto ai livelli preindustriali<sup>4</sup> (impegno confermato anche dalla Conferenza COP16 di Cancun, in Messico, del novembre 2010); ciò, al fine di evitare ripercussioni peggiori sui cambiamenti climatici. Il protocollo, approvato a Copenaghen, ha rilanciato l'obiettivo di raggiungere un accordo sul clima di portata mondiale, che possa entrare in vigore nel 2013, e cioè successivamente al periodo di impegni previsti dal Protocollo di Kyoto. Tale accordo, che deve evidentemente coinvolgere non solo i Paesi industrializzati ma anche quelli emergenti come Cina e India, deve tenere conto altresì degli investimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi prefissati e alle norme vincolanti che dovranno essere previste e che, ricordiamolo, incideranno, ovviamente, sulle economie dei Paesi coinvolti.

Nella XVII Conferenza delle Parti COP17 di Durban (Sudafrica), del dicembre 2011, è stato concretamente avviato un percorso negoziale che entro il 2015 dovrà portare a un accordo globale sulla riduzione delle emissioni che questa volta, però, riguarderà tutti i Paesi del mondo, sia quelli sviluppati che quelli in via di sviluppo, ed entrerà in vigore entro il 2020; il nuovo trattato, perciò, includerà anche quegli Stati, fra cui Stati Uniti e Cina, che non hanno mai aderito a questi obblighi internazionali vincolanti. Intanto, dal primo gennaio 2013, 35 nazioni industrializzate prolungheranno la validità del Protocollo di Kyoto. Fra gli altri, rimarranno fuori Stati Uniti, Russia, Giappone, Canada, oltre alla Cina, all'India e al Brasile che il trattato considera come Paesi in via di sviluppo e, in quanto tali, non soggetti ai limiti previsti per le emissioni di anidride carbonica (di conseguenza, oltre la metà delle emissioni globali di gas serra non avranno un effettivo controllo legale).

<sup>4</sup> Il valore di 2 °C corrisponde al limite oltre il quale si ritiene che l'impatto dei cambiamenti climatici aumenterebbe drasticamente. Le ricerche, inoltre, dimostrano che, stabilizzando la concentrazione dei gas serra a 450 ppm, la probabilità di raggiungere l'obiettivo dei 2° C è una su due.

Secondo la Comunicazione della Commissione, del 10 gennaio 2007, dal titolo "Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a + 2 gradi Celsius - La via da percorrere fino al 2020 e oltre" l'impatto che avrebbero gli investimenti necessari per stabilizzare la

concentrazione dei gas serra attorno a 450 ppm, obiettivo proposto dagli accordi, ammonterebbe a circa lo 0,5% del PIL mondiale per il periodo 2013-2030 (fra l'altro, per dare impulso al vertice di Copenaghen, è stato previsto lo stanziamento da parte dell'Ue di un contributo di 2,4 miliardi di euro all'anno ai Paesi in via di sviluppo nel periodo 2010-2012 quale assistenza nella lotta ai cambiamenti climatici). E' stato calcolato che la crescita del PIL mondiale subirebbe una diminuzione dello 0,19% l'anno fino al 2030, cioè una percentuale considerata minima rispetto al tasso di crescita annuo previsto del PIL (che dovrebbe raggiungere il 2,8%). La Commissione Ue, inoltre, sottolinea che i costi complessivi richiesti sono, comunque, sovrastimati, perché non tengono conto delle ripercussioni positive derivanti dalla lotta ai cambiamenti climatici. Tanto che, in termini di danni evitati, si favorirebbe, con la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, il miglioramento della qualità dell'aria a vantaggio della salute, si avrebbe un minor utilizzo delle fonti energetiche fossili (in particolare gas e petrolio), permettendo la riduzione dei costi relativi all'importazione di queste risorse e rafforzando la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Inoltre, gli studi dimostrano che una politica di lotta ai cambiamenti climatici avrebbe ripercussioni positive sull'occupazione, in particolare nel campo delle energie rinnovabili e delle tecnologie innovative.

Gli obiettivi da raggiungere non possono tuttavia prescindere dalla considerazione riguardante la situazione economica e finanziaria a livello mondiale; nonostante il 2010 sia stato indicato da Josè Manuel Barroso, presidente della Commissione europea nella comunicazione del 3 marzo 2010 *“Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”* (relativa alle proposte per lo sviluppo e la crescita in Europa per i prossimi 10 anni), come “un nuovo inizio”, la disoccupazione generata dalla crisi degli ultimi due-tre anni e l'indebitamento crescente sono problematiche tutt'altro che superate.

La Lega Nord, perciò, ritiene che la difesa dell'ambiente debba attuarsi evitando condotte intransigenti ed orientandosi, invece, verso la ricerca di un giusto e corretto equilibrio fra le politiche di protezione del territorio e il progresso economico; un ambiente dove l'uomo sia integrato con i valori di una società naturale in cui la tutela delle risorse rappresenti non un problema ma un'opportunità di sviluppo e di preservazione delle tradizioni e del patrimonio genetico tipici delle diverse realtà locali. In questo senso, è fondamentale il percorso di dialogo avviato dal nostro Movimento con importanti associazioni impegnate nella difesa dell'ambiente e del territorio. Percorso che, del resto, non ha nulla a che vedere con quelle posizioni di protezionismo e conservatorismo estremi che hanno caratterizzato, e caratterizzano ancora, l'azione di alcune realtà presenti nel nostro panorama politico.

#### **Principali norme**

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) - 1992

Protocollo di Kyoto - 1997

Legge 1 giugno 2002, n. 120, Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997

Delibera CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) 19 dicembre 2002, n. 123, Revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra. Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra

Delibera CIPE 11 dicembre 2007, n. 135, Aggiornamento della delibera CIPE n. 123/2002 recante revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni di gas-serra

Decisione 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, relativa ad un meccanismo per monitorare le emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e per attuare il Protocollo di Kyoto, che fissa per gli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione europea, ogni due anni a partire dal 15 marzo 2007, le informazioni sulle politiche e misure nazionali e sulle previsioni delle emissioni di gas-serra, citate dall'art. 3, comma 2, lettere a) e b) della medesima decisione

Decreto 18 dicembre 2006 DEC/RAS/1448/2006, del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, relativo al Piano nazionale di assegnazione delle quote di CO<sub>2</sub> per il periodo 2008-2012

Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (direttiva "Emission Trading")

Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 216, Attuazione delle direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto

Comunicazione della Commissione europea, del 10 gennaio 2007, Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a + 2 gradi Celsius - La via da percorrere fino al 2020 e oltre

Comunicazione del Consiglio europeo, dell'8-9 marzo 2007, Pacchetto clima-energia

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, del 23 gennaio 2008, Due volte 20 per il 2020. L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa (Pacchetto clima-energia)

Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE

Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra

Decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020

Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio

Mozione 1-00122, del 24 febbraio 2009, Angelo Alessandri (Lega Nord) ed altri, sullo sviluppo sostenibile

Mozione 1-00161, del 14 luglio 2009, Giuseppe Leoni (Lega Nord) ed altri, sui cambiamenti climatici e le energie rinnovabili

Mozione 1-00270, del 12 novembre 2009, Angelo Alessandri (Lega Nord) ed altri, sui cambiamenti climatici e le politiche energetiche

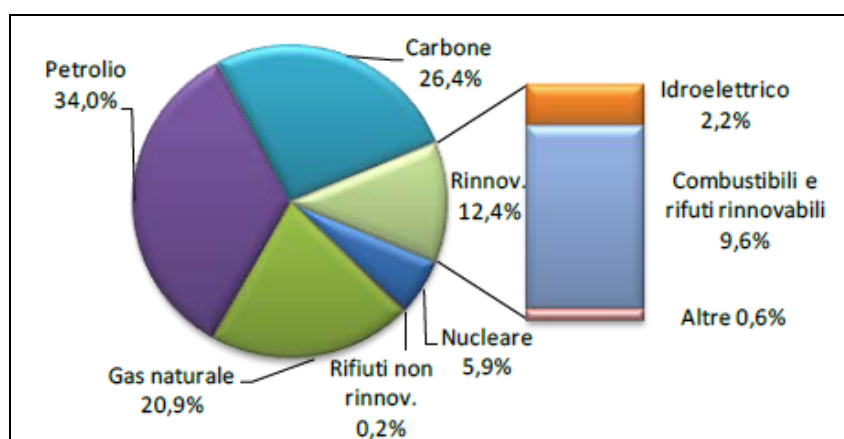
Mozione 1-00346, del 16 marzo 2010, Roberto Cota (Lega Nord) ed altri, sulla crisi economica

## 2. Il ruolo delle energie rinnovabili nella difesa dell'ambiente

### 2.1 - Le fonti energetiche nel mondo

La promozione delle energie rinnovabili, come indicato nella politica energetica dell'Ue, è importante quanto l'azione di contrasto alle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. Le fonti rinnovabili, a differenza dei combustibili fossili, sono forme di energia in grado di rigenerarsi e quindi considerate inesauribili; fra queste abbiamo il sole, il vento, le risorse idriche, le risorse geotermiche (il calore della terra), le maree e il moto ondoso (dalla L. 10/91).

La principale fonte energetica dell'umanità, però, è costituita, allo stato attuale, proprio dai combustibili fossili, in particolare carbone, gas naturale e petrolio, formatisi attraverso processi naturali nel corso di milioni di anni.



Offerta di energia primaria totale mondiale nel 2007: quote per fonte  
Fonte: AIE (Agenzia Internazionale Energia)

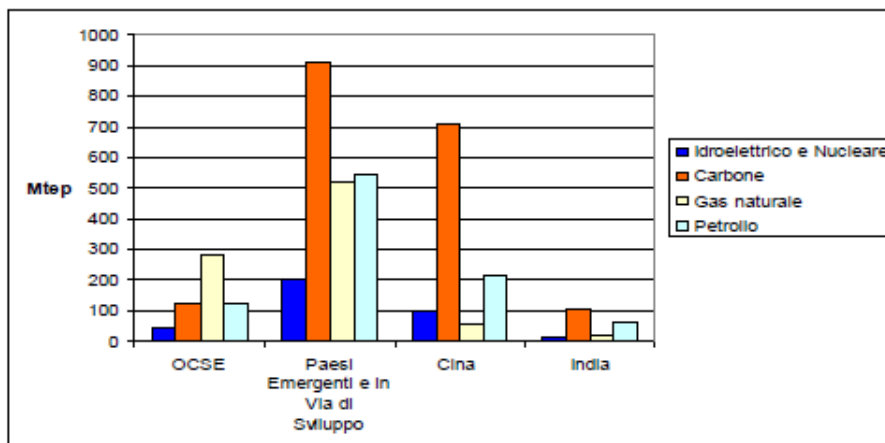
Su di essi si basa l'intera economia mondiale oltre che quella italiana; si pensi, infatti, che il 34% dei consumi globali d'energia primaria (cioè le energie direttamente utilizzabili nella loro forma naturale e, quindi, non derivate da trasformazioni) è rappresentato dal petrolio, il 26% circa dal carbone e il 21% dal gas naturale. La restante parte è costituita dall'energia nucleare con il 6% e dalle fonti energetiche rinnovabili con il 12% circa (dal Rapporto "Le fonti rinnovabili 2010" dell'Enea, l'Ente pubblico per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente).

A partire dal 2004, inoltre, la domanda di energia nel mondo è notevolmente cresciuta, soprattutto per il contributo delle aree cosiddette economicamente emergenti (fra cui India e Cina), rispetto al minor peso dato dalle zone già industrializzate come Europa e Nord America.

Il petrolio resta la fonte energetica più utilizzata e, pur trattandosi di quantità

finite, la sua disponibilità nel sottosuolo a livello mondiale è tale, tuttavia, da poter coprire la domanda ancora per diversi anni.

I combustibili fossili, comunque, oltre a non essere inesauribili, sono anche causa di notevole impatto sull'ambiente; in particolare, per le conseguenze connesse all'inquinamento atmosferico generato dal loro utilizzo (si pensi ai gas di scarico delle automobili piuttosto che alle emissioni derivate dai processi industriali e dagli impianti termici civili).

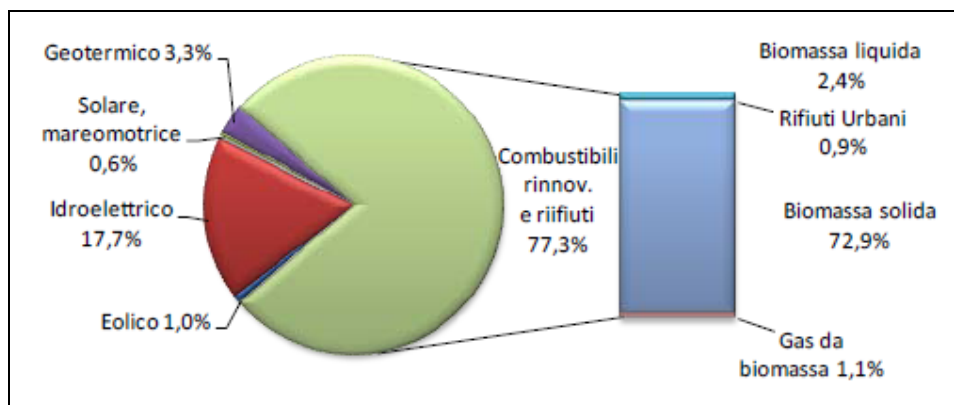


Incremento della domanda di energia primaria per fonte, anni 1995-2008 (Mtep)

Fonte: elaborazioni Enea su dati AIE

Come riportato nel Rapporto Energia e Ambiente 2007-2008 dell'Enea "l'andamento della domanda di energia, la cui correlazione con la crescita economica dipende, come è noto, dalla fase di maturità economica di un Paese, mostra sensibili differenze tra le aree geopolitiche. I Paesi emergenti e quelli in via di sviluppo potrebbero vedere, pur nel rallentamento economico, una continuazione della crescita della domanda di energia in atto da anni (+3,7% all'anno nel periodo 1995-2008), trascinata in modo particolare dalla domanda di energia in India e in Cina (circa 5% e 6,5% all'anno nel periodo 1995-2008). Per i Paesi OCSE, economicamente più maturi e con una crescita della domanda di energia storicamente più contenuta (1% in media annua tra il 1995 e il 2008), la crisi prefigura invece una flessione netta della domanda.

Nonostante la fase di forte rallentamento generale, tra le fonti energetiche tradizionali il carbone si conferma come la risorsa prevalente e in maggiore crescita, in particolare in Asia (Cina e India) dove viene largamente impiegato tra l'altro nella generazione elettrica. L'incremento della domanda di carbone in Cina rappresenta circa l'80% della crescita nel periodo 1995-2008 e quasi il 40% dell'incremento della domanda mondiale di energia nello stesso periodo. Nei Paesi OCSE si registra invece un ruolo ancora prevalente del petrolio, ormai destinato per la quasi totalità ai trasporti, mentre la fonte in maggior crescita nel periodo 1995-2008 risulta essere il gas naturale sempre più utilizzato anch'esso in elettrogenazione. Naturalmente, il tasso di crescita delle fonti energetiche tradizionali, che soddisfano ancora la quasi totalità della domanda di energia, appare comunque modesto se confrontato con i tassi di crescita a due cifre registrati nel decennio in corso in molti Paesi OCSE per alcune fonti rinnovabili, quali l'energia eolica e l'energia solare fotovoltaica. Tuttavia queste fonti soddisfano una parte ancora molto ridotta del fabbisogno".



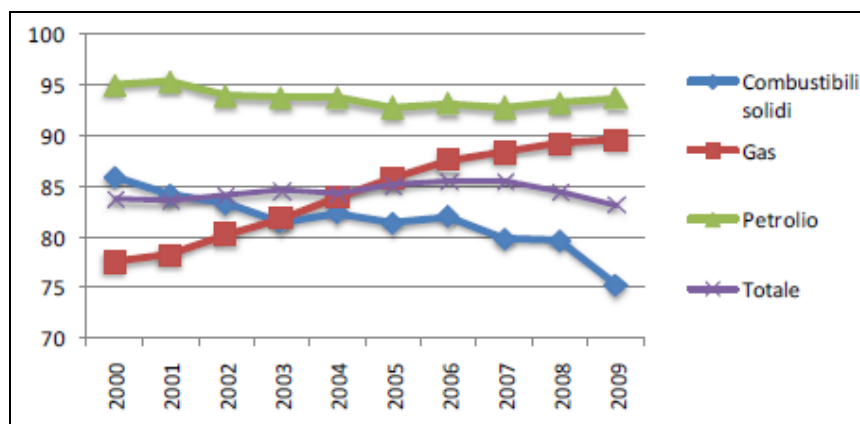
Offerta mondiale di energia da fonti rinnovabili nel 2007: quote per fonte

Fonte: AIE

Le fonti di energia rinnovabile (FER) “sono cresciute dal 1990 ad oggi ad un tasso medio annuo (1,9%) pari a quello dell’offerta mondiale di energia primaria alla quale hanno contribuito nel 2008 per una quota pari al 12,8% del totale, essenzialmente attraverso la biomassa solida (9,1%). L’apporto delle rinnovabili alla produzione elettrica mondiale nel 2008 corrisponde invece al 18,5% del totale di cui la gran parte proveniente dall’idroelettrico (15,9%)” (Rapporto Energia e Ambiente 2009 dell’Enea).

L’anno 2009 presenta dati che evidenziando una diminuzione della domanda di energia primaria, causata dalla crisi economica. “La crisi si è riflessa in una riduzione della domanda di energia dai settori industriale e domestico, prezzi più bassi, e un rallentamento negli investimenti”. La caduta della domanda di energia primaria è “stata particolarmente rilevante nei Paesi OCSE”.

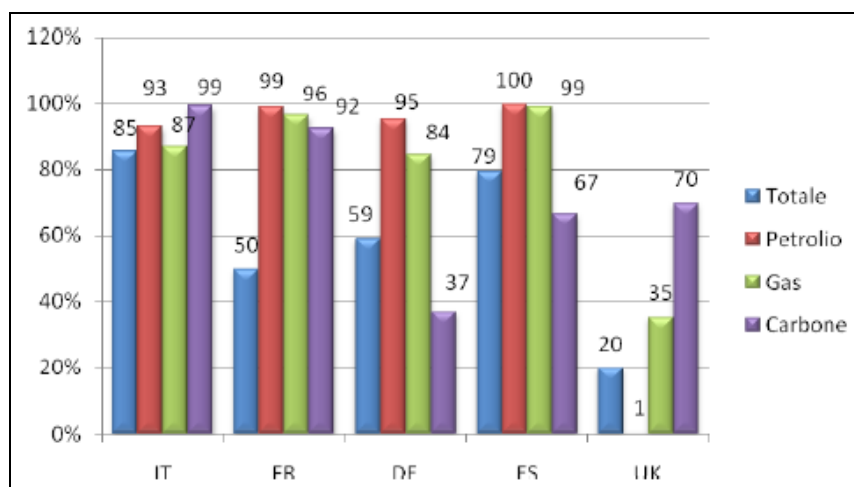
L’Italia, dal canto suo, è massima importatrice di combustibili fossili oltre che di energia elettrica, con la quasi totalità della materia prima utilizzata proveniente da oltre confine. In base ai dati del Ministero dello Sviluppo economico, la dipendenza del sistema energetico nazionale dall’estero, “da alcuni anni intorno all’85% (UE-27, circa il 53%)”, si conferma sostanzialmente invariata nel 2009 (-1,5% sul dato del 2008, effetto della riduzione globale della domanda). Il trend mostra “la crescita della dipendenza dall’estero per il gas naturale a fronte di una sostanziale stabilità della dipendenza da petrolio”.



Dipendenza energetica, totale e per fonte, dell’Italia. Anni 2000-2009 (percentuali)

Fonte: elaborazione Enea su dati Mse

Questo incide profondamente non solo sui costi energetici sostenuti ma anche in termini di competitività del Paese dal punto di vista economico e di rendimento energetico.



Italia e altri Paesi UE (Francia Germania, Spagna e Regno Unito), dipendenza energetica (totale, petrolio e gas). Anno 2007 (percentuali). Fonte: elaborazione Enea su dati IEA

Negli ultimi anni in Europa i consumi di energia primaria sono cresciuti con una dinamica che ha evidenziato:

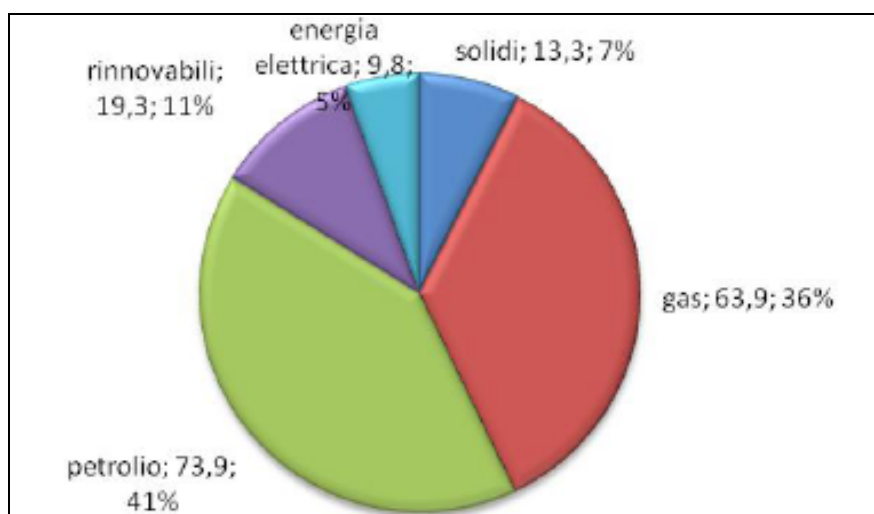
- l'aumento della domanda di gas naturale, particolarmente rilevante sia in termini assoluti che in termini relativi;
- la crescita più contenuta della domanda di petrolio;
- la contrazione dei consumi di combustibili solidi;
- l'aumento della produzione interna da fonti rinnovabili e da nucleare.

Secondo il Rapporto "Le fonti rinnovabili 2010" dell'Enea la quota da rinnovabili dei consumi di energia primaria dell'Ue è salita all'8,2% nel 2008 rispetto al 7,7% nel 2007. Il Paese che ha contribuito maggiormente a questo incremento è stato proprio l'Italia, grazie al forte aumento della produzione dei settori biomassa solida e biocarburanti<sup>5</sup>, oltre al considerevole contributo dell'idroelettrico. Le proiezioni relative alla fine del 2008 e all'inizio del 2009, invece, mostrano una decisa riduzione della domanda di petrolio e gas a cui corrisponde una caduta del 15-20% dei consumi elettrici, in particolare dell'industria, in conseguenza della crisi economica.

<sup>5</sup>. Le biomasse sono sostanze di origine organica che possono essere utilizzate come combustibili allo stato solido, liquido o gassoso. I combustibili solidi, derivanti da residui agricoli e boschivi, processi di lavorazione del legno, ecc., sono utilizzati generalmente per il riscaldamento e per la produzione di energia. Il principale meccanismo nazionale di promozione delle energie rinnovabili nel settore trasporti è costituito dall'obbligo di immissione in consumo di una quota minima di biocarburanti (si tratta di carburanti liquidi o gassosi ottenuti generalmente da biomasse di prodotti agricoli come mais e grano; fra questi abbiamo il biodiesel, il bioetanolo, ecc.), a carico dei fornitori di carburanti. La quota d'obbligo è stabilita moltiplicando il potere calorifico totale immesso in rete tramite gasolio e benzina, nell'anno precedente, con una soglia predeterminata. La percentuale prevista dalla legge di biocarburanti immessi in consumo pari al 3,5% per il 2010, al 4% per il 2011, al 4,5% per il 2012 è stata portata al 5% (calcolata sul tenore energetico) entro il 2014 con il nuovo D.Lgs. 28/2011.

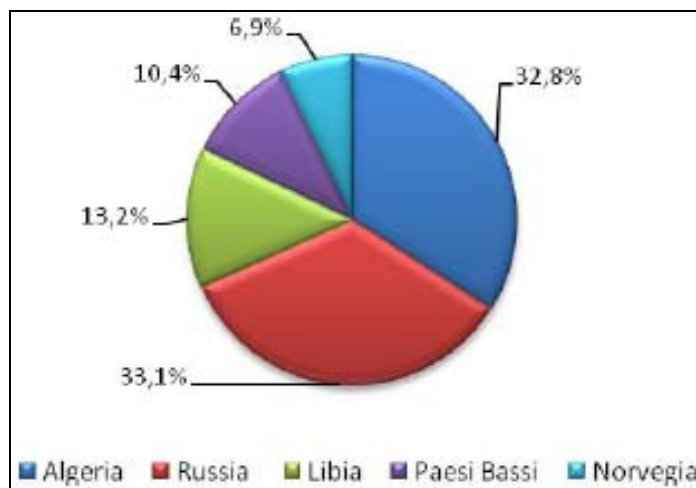
Dal Rapporto Energia e Ambiente 2009 dell'Enea si evince che, nel 2009, rispetto alla media dei 27 paesi dell'Unione europea, i consumi di energia primaria in Italia si sono caratterizzati per un maggiore ricorso a petrolio e gas (rispettivamente 41% e 36%), per una componente strutturale di importazioni di elettricità (circa il 5%), per un contributo del carbone pari al 7% e per l'assenza di nucleare; la quota di fonti energetiche rinnovabili sul totale dei consumi primari di energia ha raggiunto l'11%. La domanda di energia primaria, nel 2009, si è attestata sui 180,2 Mtep: il dato *“scaturisce da una contrazione significativa dell'apporto delle fonti fossili, pur a fronte della crescita delle rinnovabili (+13,7%) e delle importazioni di energia elettrica (+11%). La caduta della domanda di energia primaria, rispetto ai valori del 2008 (-5,8%) evidenzia una accelerazione, rispetto alla discesa dei consumi primari, che si registra ormai da 4 anni”*.

La struttura degli approvvigionamenti energetici italiani si sta modificando verso una maggiore diversificazione delle fonti energetiche utilizzate. Il ruolo predominante dei prodotti petroliferi si sta riducendo (dal 56,2% nel 1990 si è passati, appunto, al 41% nel 2009) a favore dell'incremento del gas naturale, delle fonti rinnovabili e del carbone. Questa maggiore differenziazione ha effetti positivi sul livello di autosufficienza energetica dell'Italia, che è fra i più bassi tra i Paesi industrializzati.



Domanda di energia primaria per fonte. Anno 2009 (Mtep e percentuali)  
Fonte: elaborazione Enea su dati MSE

Allo stesso tempo, però, esiste un problema di sicurezza negli approvvigionamenti tanto è vero che, nel 2009, Russia e Algeria hanno fornito un terzo ciascuna del fabbisogno complessivo di gas naturale. Dalla Russia è stato importato il 33,1% del gas naturale arrivato in Italia e dall'Algeria proviene il 32,8% del fabbisogno totale di gas naturale; seguono la Libia con il 13,2%, i Paesi Bassi (10,4%) e la Norvegia (6,9%).



Importazioni lorde di gas naturale per Paese di provenienza. Anno 2008 (valori %)  
Fonte: AEEG 2010

In tema di fonti rinnovabili, la cui produzione è aumentata nel 2009 del 14% circa (+ 2.888 ktep) rispetto a quella del 2008 (17.786 ktep), l'energia eolica rappresenta, sul totale delle stesse, il 7% (la percentuale del solare è dello 0,4% circa mentre il fotovoltaico è poco sopra l'1%); il contributo maggiore, invece, arriva dall'idroelettrico (energia dall'acqua) che copre il 50% del totale.

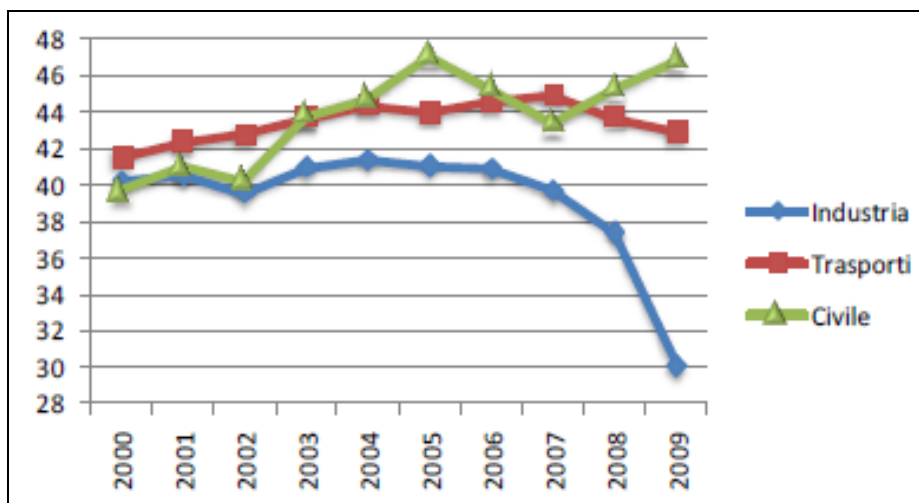
Fonti energetiche	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Idroelettrica <sup>1</sup>	9725	7935	8139	7219	9157	10810
Eolica	124	515	654	888	1069	1439
Fotovoltaico	4	7	11	26	99	255
Solare termico	11	21	29	45	65	81
Geotermia	1248	1384	1429	1438	1427	1388
Rifiuti	230	751	836	867	892	926
Legna ed assimilati <sup>2</sup>	2344	3153	3328	3710	3900	4098
Biocombustibili	95	172	155	174	718	1178
Biogas	162	343	383	415	459	499
<b>Totale</b>	<b>13943</b>	<b>14283</b>	<b>14962</b>	<b>14780</b>	<b>17786</b>	<b>20674</b>
di cui non tradizionali <sup>3</sup>	1816	3805	4129	4473	5478	6591

Energia da fonti energetiche rinnovabili in equivalente fossile sostituito (valori in ktep. 1 ktep =1.000 tonnellate equivalenti di petrolio; il tep, tonnellata equivalente di petrolio, è un'unità di misura energetica che definisce la quantità di energia rilasciata dalla combustione di una tonnellata di petrolio grezzo). Anni 2000-2009

1. Solo elettricità da apporti naturali valutata a 2200 kcal/kWh
2. Non include risultato indagine Enea sul consumo di legna da ardere nelle abitazioni
3. Eolico, solare, rifiuti, legna (esclusa la legna da ardere), biocombustibili, biogas

Fonte: elaborazioni Enea su dati di origine diversa

Il bilancio energetico italiano, relativamente al 2009, si è caratterizzato, dunque, per una diminuzione della domanda complessiva di energia in conseguenza della recessione economica e del rallentamento della crescita; la riduzione dei consumi energetici è stata rilevante nel settore industriale, mentre è risultata più contenuta nei trasporti.



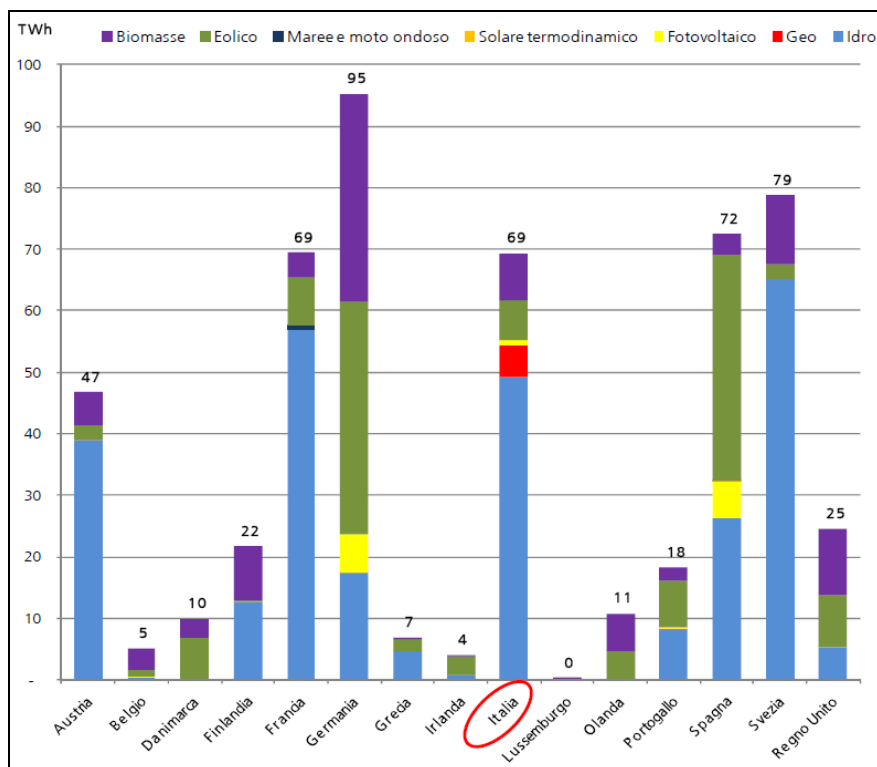
Consumi finali di energia per settore in Italia. Anni 2000-2009 (Mtep)  
Fonte: elaborazione Enea su dati MSE

L'energia primaria importata deve poi essere convertita nelle forme di energia secondaria (termica, elettrica, meccanica e chimica), necessarie al funzionamento dell'intero sistema.

In particolare, secondo l'Annuario dei dati ambientali 2010 dell'Ispra, il totale dell'energia elettrica prodotta in Italia è cresciuto del 34,9%, tra il 1990 e il 2009. Nell'ultimo anno si è avuta una drastica riduzione della produzione elettrica in seguito alla crisi economica e finanziaria (-8,3% rispetto al 2008). Il settore termoelettrico *“mostra la flessione più consistente (-13,3% rispetto al 2008), mentre si ha un incremento percentuale analogo da fonte idroelettrica ed una rapida crescita da eolico e fotovoltaico (+42,8%)*. Il contributo relativo del settore termoelettrico resta prevalente, con una quota sulla produzione lorda di energia del 77,4% nel 2009. Per quanto riguarda i combustibili, risulta particolarmente significativo il contributo del gas naturale nel 2009 (dal 18% nel 1990 al 50,3% nel 2009) e dei combustibili solidi (13,6%), mentre diminuisce sempre di più il contributo dei prodotti petroliferi (dal 47,4% nel 1990 al 5,4% nel 2009)”.

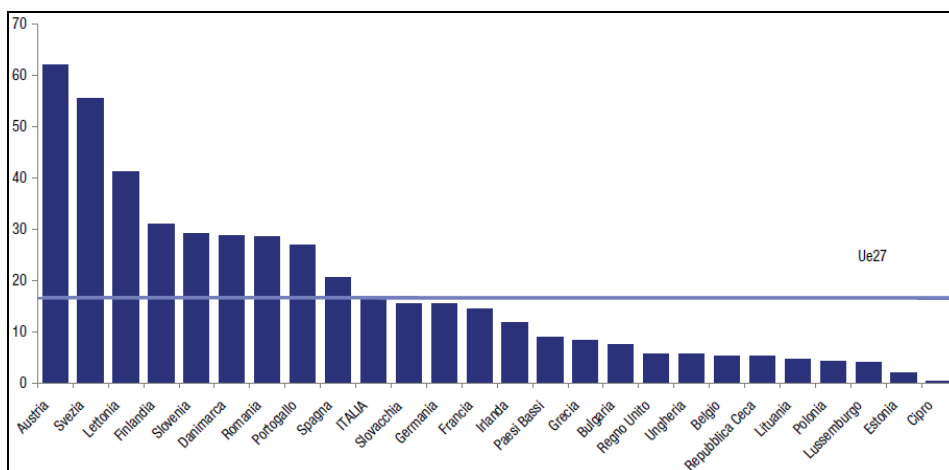
L'Italia (Fonte GSE, il Gestore dei servizi elettrici) con i suoi 69 TWh si pone al 5° posto tra i Paesi dell'UE15 per produzione lorda di energia elettrica rinnovabile, dopo la Germania, la Svezia, la Spagna e la Francia. Gran parte della crescita italiana (67%) è spiegata dall'aumento della produzione idroelettrica che raggiunge i 49 TWh (+18% rispetto al 2008).

*“La consistenza ha raggiunto i 74.282 impianti alla fine del 2009, più che raddoppiata rispetto al 2008, per la moltitudine di impianti fotovoltaici installati nell'ultimo anno. La potenza raggiunge i 26.519 MW, crescendo dell'11,1% rispetto all'anno precedente, spinta dalla fonte eolica con circa 1.360 MW di nuovi parchi. La produzione rinnovabile arriva a toccare i 69.330 GWh, dei quali il 71% da fonte idraulica con ben 49.137 GWh”*.



Produzione lorda di energia elettrica da FER dell'UE15 per fonte nel 2009  
(1 TW=1.000.000.000 kW)

Il contributo complessivo delle fonti rinnovabili nella produzione elettrica è stato nel 2009 del 23,9% rispetto al 18,2% dell'anno precedente (fonte Rapporto statistico 2009 GSE).



Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili nei Paesi Ue  
Anno 2008 (in percentuale dei consumi interni lordi. Il valore di Malta è nullo)  
Fonte: Eurostat, Energy statistics

A livello regionale la produzione di energia elettrica da rinnovabili per gli anni 2000-2008 ha mostrato una forte crescita della produzione da fonte eolica e da biomasse con la Lombardia principale produttrice nazionale.

GWh	Idraulica	Eolica	Solare	Geotermica
Piemonte	7.431	18	50	-
Valle d'Aosta	3.156	-	..	-
Lombardia	10.605	-	73	-
Trentino Alto Adige	9.959	..	42	-
Veneto	4.587	2	45	-
Friuli Venezia Giulia	2.109	-	18	-
Liguria	270	33	5	-
Emilia Romagna	1.060	21	55	-
Toscana	726	44	40	5.342
Umbria	1.402	2	26	-
Marche	641	-	36	-
Lazio	1.277	14	38	-
Abruzzo	2.157	260	13	-
Molise	255	296	3	-
Campania	737	1.175	22	-
Puglia	-	1.684	96	-
Basilicata	369	406	22	-
Calabria	1.868	433	27	-
Sicilia	104	1.444	33	-
Sardegna	424	711	31	-
<b>ITALIA</b>	<b>49.137</b>	<b>6.543</b>	<b>676</b>	<b>5.342</b>
	<b>* Rifiuti</b>	<b>Biomasse e Bioliquidi</b>	<b>Biogas</b>	<b>Totale</b>
Piemonte	14	209	197	7.920
Valle d'Aosta	-	-	6	3.162
Lombardia	767	316	337	12.097
Trentino Alto Adige	11	63	30	10.105
Veneto	91	58	150	4.933
Friuli Venezia Giulia	50	124	7	2.307
Liguria	..	-	101	410
Emilia Romagna	254	928	287	2.605
Toscana	49	170	86	6.457
Umbria	-	100	28	1.558
Marche	6	3	127	813
Lazio	94	10	101	1.535
Abruzzo	-	4	35	2.469
Molise	46	108	5	712
Campania	95	201	65	2.295
Puglia	42	803	64	2.689
Basilicata	16	137	-	950
Calabria	49	719	10	3.106
Sicilia	-	22	92	1.695
Sardegna	34	301	12	1.513
<b>ITALIA</b>	<b>1.616</b>	<b>4.275</b>	<b>1.740</b>	<b>69.330</b>

Produzione di energia elettrica degli impianti da fonte rinnovabile nelle Regioni nel 2009  
\* Quota Biodegradabile

Nel 2009 la distribuzione regionale della produzione rinnovabile totale di energia elettrica *“presenta una demarcazione piuttosto netta tra le Regioni*

*dell'Italia settentrionale ed il resto delle Regioni peninsulari ed insulari. Il 63% della produzione rinnovabile proviene infatti dal Nord. In particolare si segnalano le alte quote della Lombardia (17,4%) e del Trentino (14,6%), a cui fanno seguito Piemonte e Toscana. L'Italia centrale, tranne l'eccezione della Toscana con 9,3%, presenta un quadro abbastanza omogeneo: i valori sono analoghi ed al disotto del 3%. Tra le Regioni meridionali è la Calabria a spiccare sulle altre con il 4,5%. Sicilia e Sardegna mostrano valori affini, rispettivamente del 2,4% e del 2,2%”.*

## **2.2 - La politica energetica dell'Unione europea e dell'Italia**

Come abbiamo visto l'Unione europea ha fissato una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2020: dalla riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra, al raggiungimento del 20% del risparmio energetico fino all'aumento al 20% dell'uso di energia rinnovabile sul totale dei consumi di energia. Per l'Italia, tale strategia si è tradotta in un duplice obiettivo vincolante per il 2020: la riduzione dei gas serra del 14% e il raggiungimento di una quota di energia rinnovabile pari al 17% del consumo finale lordo rispetto al 2005.

Successivamente agli accordi raggiunti fra i Paesi membri circa le strategie ambientali sono entrati in vigore, all'inizio del 2009, una serie di norme riguardanti le politiche climatiche, permettendo così all'Unione europea di dotarsi di nuovi strumenti per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

In particolare, la direttiva 2009/28/CE “Sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”<sup>6</sup> (che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2012 in sostituzione delle direttive 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 2003/30/CE sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti), stabilisce un nuovo quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili.

<sup>6</sup>. La direttiva 2009/28/CE dispone il raggiungimento dell'obiettivo europeo del 20% al 2020 dell'uso di energia rinnovabile prevedendolo sul totale dei consumi energetici degli Stati membri e non più soltanto nel settore elettrico. La violazione degli obiettivi non si traduce in un meccanismo sanzionatorio automatico ma nella discrezionalità della Commissione di aprire una procedura d'infrazione. Per giungere ad una divisione di oneri tra i Paesi membri la Commissione ha condotto una valutazione che comprendesse una quota di onere comune a tutti gli Stati ed una quota in base al PIL, anche tenendo conto degli incrementi di rinnovabili negli ultimi anni. Il calcolo della quota di energia da fonti energetiche rinnovabili di ogni Stato membro, è definito “*come la somma:*

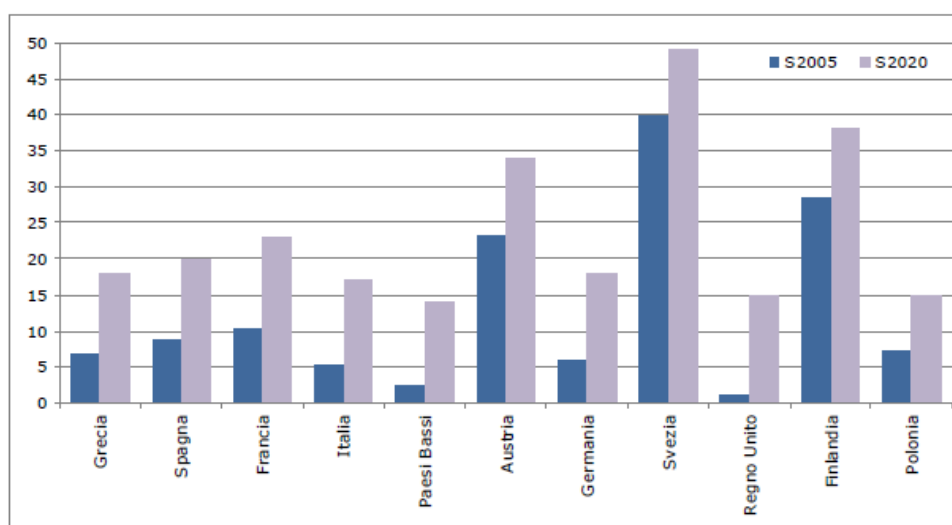
*a) del consumo finale lordo di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili;*

*b) del consumo finale lordo di energia da fonti rinnovabili per il riscaldamento e il raffreddamento; e*

*c) del consumo finale di energia da fonti energetiche rinnovabili nei trasporti”.*

La nuova norma definisce la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia, con il 2005 assunto come anno base di riferimento, che gli Stati membri dell'Ue dovranno obbligatoriamente raggiungere nel 2020; per l'Italia è stata fissata, appunto, la percentuale del 17% (per quanto riguarda gli altri Paesi, la quota di partenza e la quota obiettivo sono rispettivamente: Germania 5,8 e 18%; Spagna 8,7 e 20%; Francia 10,3 e 23%; Regno Unito 1,3 e

15%). Al fine di conseguire più facilmente tali obiettivi, ogni Stato membro deve promuovere e incoraggiare l'efficienza ed il risparmio energetici e può applicare regimi di sostegno e/o misure di cooperazione tra i vari Stati Ue e con Paesi terzi.



Obiettivi nazionali per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020 per alcuni Paesi dell'Unione europea (a). Fonte: Eurostat, Energy statistics

- (a) S 2005 = Quota di energia da fonti rinnovabili al 2005 sul consumo finale di energia  
 S 2020 = Obiettivo quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale al 2020

La legge 27 febbraio 2009, n. 13, di conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 “recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente”, all'art. 8-bis riporta le indicazioni in materia di ripartizione fra Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17% ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea. La legge 4 giugno 2010, n. 96 “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009”, ha delegato il Governo al recepimento della direttiva 2009/28/CE avvenuto poi con l'approvazione del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 di “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”.

La direttiva 2009/28/CE, inoltre, impone agli Stati membri l'adozione di Piani di azione nazionali per le energie rinnovabili che devono contenere le strategie per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel settore dei trasporti, dell'elettricità e del riscaldamento e raffreddamento per il 2020<sup>7</sup>. I Piani devono essere redatti “*tenendo conto degli effetti di altre misure politiche relative all'efficienza energetica sul consumo finale di energia, e le misure appropriate da adottare per raggiungere detti obiettivi nazionali generali, ivi compresi la cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali, i trasferimenti statistici o i progetti comuni pianificati, le politiche nazionali per lo sviluppo delle risorse della biomassa esistenti e per lo sfruttamento di nuove risorse della biomassa per usi diversi*”, nonché delle misure di semplificazione amministrativa e delle misure per la sostenibilità per i biocarburanti.

<sup>7</sup>. Fra gli incentivi nell'impiego di fonti rinnovabili per usi termici in Italia abbiamo il meccanismo dei "titoli di efficienza energetica" (TEE) o "certificati bianchi" consistente nel sostegno di progetti di risparmio energetico nei diversi settori industriali, dei servizi e del residenziale, attraverso la certificazione della riduzione conseguita dei consumi. I titoli possono così essere utilizzati per assolvere agli obblighi di incremento dell'efficienza energetica a carico dei grandi distributori di energia elettrica e di gas naturale. L'uso delle fonti di energia rinnovabile nel settore del riscaldamento e del raffreddamento è incentivato anche con il meccanismo delle agevolazioni fiscali per il risparmio energetico. L'incentivazione consiste nella possibilità di detrarre dall'imposta sul reddito, delle società o delle persone fisiche, il 55% del totale delle spese sostenute per l'intervento effettuato (la legge 14 settembre 2011, n. 148 di "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari" prevede la riduzione della detrazione del 5% da gennaio 2012 e del 20% dal 2013).

Per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione europea l'Italia ha approvato, nel giugno 2010, il Piano d'azione nazionale per le energie rinnovabili (PAN) che, *"in un quadro più ampio di sviluppo di una strategia energetica nazionale ambientalmente sostenibile, risponde ad una molteplicità di obiettivi"* quali:

*"1) la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, data l'elevata dipendenza dalle importazioni di fonti di energia;*

*2) la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, data la necessità di portare l'economia italiana su una traiettoria strutturale di riduzione delle emissioni e di rispondere degli impegni assunti in tal senso dal Governo a livello europeo ed internazionale;*

*3) il miglioramento della competitività dell'industria manifatturiera nazionale attraverso il sostegno alla domanda di tecnologie rinnovabili e lo sviluppo di politiche di innovazione tecnologica".*

In sintesi, il PAN prevede di stabilizzare i consumi finali totali di energia primaria a 133 Mtep (tale valore è circa pari all'attuale consumo finale totale di energia primaria che ha subito riduzioni di circa 10 Mtep in conseguenza della crisi); perciò, rispetto allo scenario base (secondo cui l'Italia avrebbe, nel 2020, consumi di energia primaria pari a 145,6 Mtep, definito tenendo conto degli effetti della recente crisi economica), occorrerebbe promuovere nuovi interventi di efficienza energetica (si fa riferimento al consumo interno lordo di energia) finalizzati a ridurre i consumi finali di circa 12,6 Mtep. Inoltre, il Piano d'azione nazionale dispone di aumentare il consumo finale di energia attribuibile alle fonti rinnovabili fino a 22,6 Mtep (a fronte di 9,1 Mtep del 2008) di cui 8,5 Mtep in termini di energia elettrica da fonti rinnovabili (il contributo da parte del fotovoltaico sarebbe pari a 0,83 Mtep; questo dato potrebbe già essere oggetto di modifica in quanto a seguito dell'entrata in vigore del D.M. 5 maggio 2011, relativo ai nuovi incentivi per il fotovoltaico, si arriverebbe fino a 2,38 Mtep di produzione).

Il D.Lgs. 28-2011 recepisce all'articolo 3 gli obiettivi europei imposti all'Italia consistenti, appunto, nel raggiungimento al 2020 di una quota del 17% di energia da fonti rinnovabili rispetto al consumo finale lordo di energia in quell'anno, che contempla il traguardo del 10% di energia da fonti rinnovabili impiegate nel settore dei trasporti rispetto al consumo totale del settore sempre al 2020. La strategia indicata prevede, a partire dal 2013, l'entrata in vigore di nuovi sistemi incentivanti, definiti da specifici decreti attuativi, per sostenere la

produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, differenziati a seconda delle dimensioni e della tipologia di impianto, al fine di commisurarli ai costi specifici degli impianti:

1. sistema delle tariffe incentivanti: è rivolto agli impianti di potenza inferiore a 5 MW elettrici (il Watt è l'unità di misura della potenza; 1kW=1000Watt, 1MW=1.000.000Watt) ed è applicabile alla data di entrata in esercizio;
2. incentivo su base d'asta al ribasso: riguarda gli impianti con potenza superiore a 5 MW elettrici. Le procedure d'asta prevedono un valore minimo dell'incentivo, comunque riconosciuto dal GSE, determinato tenendo conto delle esigenze di rientro degli investimenti effettuati; le aste hanno luogo con frequenza periodica e contemploano, fra l'altro, meccanismi a garanzia della realizzazione degli impianti autorizzati, anche mediante fissazione di termini per l'entrata in esercizio.

Il nuovo decreto, dunque, riformando l'intero settore delle energie rinnovabili con nuove disposizioni e semplificati iter autorizzativi, potenzia e razionalizza i meccanismi di sostegno alle fonti pulite attraverso la revisione dei sistemi fino ad ora esistenti quali i Certificati Verdi, la Tariffa fissa onnicomprensiva e il Conto energia.

### **I meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili oggi**

#### I Certificati Verdi

Rappresentano titoli emessi dal Gestore dei servizi elettrici (GSE) che attestano la produzione di energia da fonti rinnovabili. Introdotti con l'art. 11 del D.Lgs. 79/99, in sostituzione del precedente meccanismo di incentivazione noto come CIP6\*, sono stati riformati con la legge finanziaria per il 2008 ed il successivo decreto attuativo (D.M. 18 dicembre 2008 del Ministero dello Sviluppo economico).

Nella sostanza i soggetti tenuti a immettere in rete energia "pulita" (obbligo derivante dal D.Lgs. 79/99) possono produrre elettricità da fonti rinnovabili, oppure acquistare da altri produttori titoli comprovanti la produzione dell'equivalente quota. I citati titoli, chiamati appunto certificati verdi, spettano all'elettricità prodotta dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili, entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007, per un periodo di 15 anni.

A tal fine è stato creato un mercato, gestito dal Gestore del mercato elettrico (GME), in cui la domanda è data dai produttori e importatori di energia, soggetti all'obbligo di immettere nella rete elettrica una quota minima di elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili, mentre l'offerta è costituita dai produttori di elettricità con impianti aventi diritto ai certificati verdi.

Con l'art. 45 del decreto-legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, si è stabilito che a partire dal 2011 sia definita, rispetto al 2010, una riduzione del 30% dell'importo complessivo derivante dal ritiro, da parte del GSE, dei certificati verdi ulteriori rispetto a quelli necessari per assolvere all'obbligo della suddetta quota minima da fonti rinnovabili\*\*.

In seguito alla limitazione al ritiro dei certificati in esubero prevista dal D.L. 78/2010, il D.Lgs. 28/2011 ne decreta la graduale fine con cessazione dell'emissione al 2015. Il decreto prevede il ritiro da parte del GSE di tutti i certificati emessi nel periodo 2011-2015 che risulteranno in eccesso sul mercato ad un prezzo però ridotto al 78% rispetto al valore previsto dall'articolo 2, comma 148 della L. 244/2007.

\*. CIP6: si tratta di un sistema di incentivazione tariffaria, noto appunto come CIP6 - dalla delibera del Comitato interministeriale prezzi n. 6 del 29 aprile 1992 -, consistente nella previsione di incentivi sui prezzi dell'energia elettrica prodotta con impianti alimentati da fonti rinnovabili e

assimilate (fra queste, che arrivano a produrre l'80,5% dell'energia elettrica CIP6, abbiamo gli impianti di cogenerazione, quelli che utilizzano calore di recupero, fumi di scarico e gli scarti residui di lavorazione e/o di processi); questi impianti, avvalendosi di un'apposita convenzione, cedono all'ENEL l'energia prodotta in eccedenza ad un prezzo fisso superiore a quello di mercato mentre da parte sua l'ENEL recupera la differenza di prezzo attraverso una specifica voce di costo nella bolletta degli utenti. Le convenzioni CIP6, precedentemente siglate con ENEL e successivamente passate al GSE con l'entrata in vigore del D.Lgs. 79/99, hanno una durata variabile, che può arrivare fino a 15 o 20 anni, durante i quali il GSE ritira l'energia elettrica prodotta dagli impianti CIP6.

\*\* . La disposizione in esame ha reintrodotto, nel corso della conversione del decreto in legge, l'obbligo di acquisto, da parte del GSE, dei certificati verdi invenduti, che era stato abolito nella versione iniziale dell'articolo 45 (il comma 149 della legge 244/2007 stabilisce che a partire dal 2008 e fino al raggiungimento dell'obiettivo minimo della copertura del 25% del consumo interno di energia elettrica con fonti rinnovabili, il GSE ritiri, su richiesta del produttore, i certificati verdi, in scadenza nell'anno, eccedenti rispetto a quelli necessari per assolvere all'obbligo di immissione delle quote. Il ritiro sarà effettuato ad un prezzo pari alla differenza tra il costo di riferimento, fissato in sede di prima applicazione in 180 euro per MWh, e il costo medio annuo di cessione dell'energia elettrica definito dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, registrato nell'anno precedente da parte del GME e comunicato dalla stessa Autorità al GSE entro il 31 gennaio di ogni anno).

#### La Tariffa fissa onnicomprensiva

Prevista dalla legge finanziaria per il 2008 e dal successivo decreto attuativo (D.M. 18 dicembre 2008), consiste in un incentivo volto a riconoscere un prezzo maggiore di quello di mercato per l'energia elettrica prodotta con impianti da fonte rinnovabile per un periodo di 15 anni. La tariffa, comprensiva dell'incentivo e del ricavo dalla vendita dell'energia, variabile a seconda delle fonti utilizzate (con esclusione della tecnologia fotovoltaica che, invece, è incentivata attraverso specifiche modalità previste dal D.M. 5 maggio 2011, del Ministero dello Sviluppo economico), può essere sfruttata per gli impianti di potenza elettrica inferiore a 1MW (200 kW per l'eolico), entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007.

In base al D.Lgs. 28/2011 il sistema incentivante della tariffa fissa onnicomprensiva rimane in vigore per tutti gli impianti che entreranno in esercizio entro il 31 dicembre 2012.

#### Lo Scambio sul posto

E' un servizio gestito dal GSE che permette ad un cliente di "immagazzinare" l'energia elettrica prodotta in eccesso quando non ci sono necessità di consumo e di riutilizzarla quando gli serve. E' stato introdotto con la legge 133/1999 per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza elettrica non superiore a 20 kW e poi confermato dal D.Lgs. 387/2003. In attuazione del D.M. 18 dicembre 2008 il regime dello scambio sul posto è stato esteso agli impianti di generazione alimentati da fonti rinnovabili di potenza fino a 200 kW, entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007. Inoltre, con la legge 99/2009, è stato consentito ai Comuni fino a 20.000 abitanti, grazie alla Lega Nord, di poter usufruire del servizio di scambio sul posto per gli impianti di potenza non superiore a 200 kW di cui sono proprietari, a copertura dei consumi di proprie utenze, e a tutti i Comuni di destinare aree del proprio patrimonio disponibile alla realizzazione di impianti per l'erogazione in "conto energia" e di servizi di "scambio sul posto" dell'energia elettrica prodotta, da cedere a privati cittadini.

#### Il Conto energia

Introdotta con il D.Lgs. 387/2003, costituisce una diversa modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica da fonte solare;

si tratta di un sistema che prevede la possibilità di vendere alla rete elettrica l'energia prodotta in eccesso a tariffe incentivanti per la durata di 20 anni sugli impianti fotovoltaici di privati, imprese ed enti pubblici. Al primo Conto energia, definito dal decreto 28 luglio 2005, del Ministero delle Attività produttive (ora Ministero dello Sviluppo economico) sono seguiti il D.M. 19 febbraio 2007 (cosiddetto secondo Conto energia) e il D.M. 6 agosto 2010 (terzo Conto energia), entrambi del Ministero dello Sviluppo economico, che hanno riconfermato le tariffe energetiche agevolate.

Infine, è stato emanato il D.M. 5 maggio 2011, del Ministero dello Sviluppo economico, recante *"Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici"* (Quarto Conto energia); adottato in attuazione dell'art. 25 del D.Lgs. 28/2011<sup>\*\*\*</sup>, prevede nuove modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica dal fotovoltaico e si applicherà agli impianti solari fotovoltaici che entreranno in esercizio in data successiva al 31 maggio 2011 e fino al 31 dicembre 2016 per un obiettivo indicativo di potenza installata a livello nazionale di circa 23.000 MW. Le tariffe, differenziate per potenza dell'impianto e per periodo temporale sono riconosciute per 20 anni dall'entrata in esercizio dell'impianto e alle stesse si applicheranno riduzioni programmate stabilite dal provvedimento.

<sup>\*\*\*</sup>. Questo decreto ha interrotto al 31 maggio 2011 le tariffe incentivanti già previste dal terzo Conto energia (che altrimenti avrebbero avuto termine il 31 dicembre 2013), prevedendo nel contempo l'emanazione di un ulteriore decreto ministeriale con l'obiettivo di ridefinire e disciplinare gli incentivi per gli impianti entranti in esercizio a decorrere dal 1° giugno 2011. La Lega Nord, ritenendo che il blocco previsto dal nuovo decreto, al di là della condivisione degli obiettivi dichiarati (ossia quelli di colpire abusi e speculazioni nel settore fotovoltaico e di non pesare eccessivamente sulle bollette dei cittadini), avrebbe potuto determinare ripercussioni sull'intero mercato del settore fotovoltaico, ha sollecitato il Governo (attraverso la presentazione di una specifica mozione sul fotovoltaico, approvata alla Camera dei Deputati il 16 marzo 2011 e firmata anche dai nostri parlamentari) a definire al più presto un nuovo sistema di incentivi al fine di non lasciare nell'incertezza il settore delle energie rinnovabili. La mozione stabilisce altresì che debbano essere fatti salvi gli investimenti avviati sulla base del precedente quadro normativo di incentivazione, che la ricerca e lo sviluppo dei processi di industrializzazione delle nuove tecnologie del settore fotovoltaico vengano responsabilmente sostenuti e che, per quanto riguarda le fonti tradizionali, siano assunte iniziative per porre definitivamente fine al sistema di incentivazione tariffaria noto come CIP6.

Il D.Lgs. 28/2011, fra l'altro, ha previsto che nelle aree agricole, dalla data di entrata in vigore del provvedimento, saranno agevolati solo gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra fino a 1 MW e, nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti dovranno essere posti a una distanza non inferiore ai 2 km; inoltre, per poter usufruire delle agevolazioni non deve essere destinato all'installazione degli impianti più del 10% della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente.

Secondo il Rapporto Energia e Ambiente 2007-2008 dell'Enea, gli scenari energetici italiani mostrano come *"nel medio periodo (2020), sia possibile il pieno raggiungimento degli obiettivi europei sulle fonti rinnovabili e un 'sostanziale avvicinamento' agli obiettivi sulle emissioni di CO<sub>2</sub>"* mentre *"nel lungo periodo (2040), sia possibile intraprendere una traiettoria di sviluppo in grado di determinare riduzioni delle emissioni di CO<sub>2</sub> in linea con l'auspicio condiviso dai leader di tutti i Paesi industrializzati di un dimezzamento delle emissioni mondiali entro il 2050"*.

L'art. 117 della Costituzione stabilisce che nelle materie di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, vi sia legislazione concorrente; pertanto, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Il quadro normativo nazionale di riferimento di attribuzione delle competenze,

relativamente alla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, prevede l'attribuzione delle funzioni amministrative per i procedimenti autorizzativi a Regioni e Province.

Le Regioni e le Province delegate rappresentano i destinatari delle domande di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da fonti tradizionali e da quelle rinnovabili (il D.Lgs. 28/2011 ha previsto in capo ai Comuni la competenza relativa al rilascio delle autorizzazioni per gli impianti alimentati da energia rinnovabile più piccoli, attraverso una procedura semplificata). In coerenza con tali finalità la Regione non solo gestisce e controlla le iniziative energetiche di enti pubblici e privati sul territorio, tramite la definizione di criteri e procedure di valutazione, ma ne favorisce lo sviluppo mediante opportune forme di incentivazione. Anche le Province, inoltre, possono concedere contributi in materia di risparmio energetico, incentivando l'uso razionale dell'energia per il contenimento e la riduzione dei consumi e l'utilizzazione delle fonti alternative di energia.

### **2.3 - La strategia della Lega Nord in campo energetico**

Il sostegno alle fonti rinnovabili (eolico, solare, geotermico, ecc.) è doveroso in un'ottica di lotta ai cambiamenti climatici e di rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Considerata la necessità di dover sostenere il fabbisogno nazionale e la nostra economia ed in considerazione dell'aumento della richiesta di energia nel prossimo futuro oltre che delle sempre maggiori incertezze economiche legate all'utilizzo del petrolio, occorre però individuare anche altre soluzioni, che portino ad una decisa diversificazione energetica. L'Italia, come abbiamo visto, si differenzia, rispetto ad altri Paesi, per una maggiore vulnerabilità negli approvvigionamenti e per una consistente dipendenza dagli idrocarburi, soprattutto nella produzione di energia elettrica.

Negli ultimi anni sono stati adottati numerosi provvedimenti nel campo dell'energia e sono state recepite le varie direttive europee emanate, promuovendo altresì sistemi di incentivazione economica, di risparmio ed efficienza energetica. Con lo scopo di favorire la diversificazione delle risorse energetiche la L. 99/2009 ha delegato il Governo ad adottare norme mirate a disciplinare la localizzazione nel territorio nazionale di centrali nucleari e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi. A ciò si è dato attuazione attraverso il D.Lgs. 31/2010, poi modificato dal D.Lgs. 41/2011. Successivamente, però, sulla spinta dell'incidente del marzo 2011 all'impianto nucleare di Fukushima in Giappone è stata approvata una moratoria sul nucleare con l'approvazione del D.L. 34/2011, convertito con modificazioni nella L. 75/2011; questo provvedimento ha stabilito l'abrogazione delle disposizioni in materia di energia nucleare e riformulato la norma sulla Strategia energetica nazionale (in tal senso occorre ricordare che il Ministero dello Sviluppo economico aveva predisposto una Strategia energetica nazionale, prevista dall'art. 7 del decreto-legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, che puntava ad un riequilibrio del sistema di generazione elettrica attraverso *“un mix composto dal 25% di nucleare, 25% di fonti rinnovabili, 50% di combustibili fossili”*). L'obiettivo era il raggiungimento della diversificazione delle fonti di energia e delle aree di approvvigionamento, il potenziamento della dotazione infrastrutturale, la promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, la realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare, il potenziamento della ricerca nel

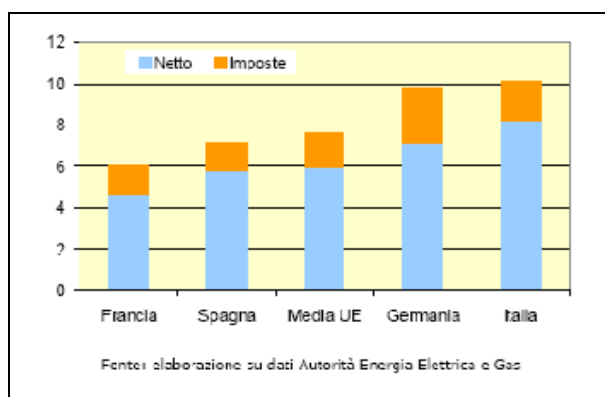
settore energetico e la sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia. Per questo, sono indispensabili ulteriori misure ed interventi indirizzati verso il raggiungimento della massima autosufficienza possibile). Il successivo referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 ha confermato l'abbandono dell'opzione nucleare sull'intero territorio nazionale.

Al fine di recepire le direttive comunitarie relative ai mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale è stato poi approvato il D.Lgs. 93/2011, con lo scopo di tutelare i consumatori, aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti e la concorrenza nel mercato interno dell'elettricità e del gas, nonché di assicurare un'efficace separazione tra imprese del gas che sono proprietarie e che gestiscono reti di trasporto e aziende che utilizzano le reti di trasporto medesime per l'importazione e la vendita di gas.

Nel settore dell'energia si devono affrontare difficili sfide che riguardano lo sviluppo dell'efficienza energetica, la riduzione della dipendenza dall'estero e l'aumento della sicurezza degli approvvigionamenti; queste sono strettamente dipendenti dalla solidità e affidabilità dei mercati e dell'economia e dalla stabilità politica dei vari Governi.

Analizzando la situazione italiana si vede come l'elevata dipendenza energetica dall'estero si ripercuota notevolmente anche sui costi dell'energia i quali finiscono per ricadere, inevitabilmente, sui cittadini e sul nostro sistema produttivo.

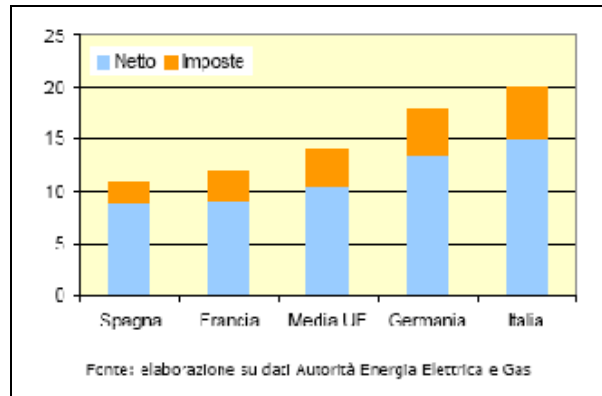
Dalla Relazione Annuale 2011, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas si ricava che, nel 2010, i prezzi medi dell'energia elettrica delle imprese italiane, sia al lordo che al netto delle imposte, sono risultati superiori alla media europea per tutte le classi di consumo, con scostamenti anche superiori al 26% per le fasce più basse. I consumatori domestici, invece, hanno pagato per gli usi elettrici prezzi superiori rispetto alla media europea, sia al lordo (+4%) sia al netto delle imposte (+8%), almeno relativamente alla classe di consumo più bassa (<1.000 kWh all'anno; per kWh si intende la quantità di energia fornita dalla potenza di un kW in un'ora); anche i prezzi lordi dell'energia elettrica per le classi di consumo più alte sono più elevati della media europea.



Prezzo dell'energia per le utenze industriali nella fascia 24 GWh/anno (c €/kWh).  
Dati al 2005. Fonte: Enea

Relativamente ai costi del gas, nel 2010, i prezzi lordi per le imprese si sono collocati su livelli superiori alla media europea, almeno per le classi di consumo più basse, con uno scostamento positivo pari a circa il 5% e su livelli inferiori

per le fasce di consumo più elevate; per quanto riguarda i prezzi al netto delle imposte, i livelli registrati risultano in linea con la media europea. I prezzi per le utenze domestiche calcolati al netto delle imposte, invece, sono risultati su livelli in linea con la media europea per tutte le classi di consumo; mentre, se calcolati al lordo delle imposte si sono collocati a un livello superiore rispetto al prezzo medio europeo, con scostamenti positivi progressivamente crescenti per le fasce più alte (consumi annui superiori a 525 m<sup>3</sup>), “in conseguenza di un livello di imposizione fiscale relativamente elevato rispetto alla media dei paesi europei”.



Prezzo dell'energia elettrica per usi domestici nella fascia 3500 kWh/anno in Italia e in alcuni Paesi dell'UE (c €/kWh). Dati al 2005. Fonte: Enea

Una gestione più efficiente del sistema energetico passa anche attraverso l'attento controllo dei processi di privatizzazione e liberalizzazione<sup>8</sup> del mercato, contrastando con determinazione qualsiasi tendenza monopolistica. Per il settore del gas fattori di crescita dovranno essere individuati nello sviluppo dei rigassificatori (impianti che permettono di riportare il gas dallo stato liquido, in cui è trasformato durante il trasporto nei gasdotti, a quello aeriforme) e nel potenziamento degli stoccaggi al fine di renderci quanto più possibile autonomi. Perché il nostro mercato diventi veramente concorrenziale, occorre superare monopoli ed oligopoli ma, nel contempo, bisogna anche evitare di prestare il fianco ad operazioni che potrebbero destabilizzare il nostro sistema, qualora mancasse, a livello europeo, la necessaria reciprocità nelle regole stabilite.

<sup>8</sup>. Con il D.Lgs. 79/99 dal 1 luglio 2007 in Italia tutti i clienti, anche domestici, possono scegliere liberamente il fornitore di energia elettrica (così come nel resto dell'Unione europea). La liberalizzazione per tutti i clienti non domestici (i soggetti con partita IVA) è stata introdotta, invece, dal luglio 2004. Per quello che concerne le attività di produzione dell'energia elettrica, di importazione e di vendita all'ingrosso queste sono già state liberalizzate nel 1999. Dal 1 gennaio 2003 tutti i clienti, anche domestici, sono liberi di scegliere il proprio fornitore di gas (D.Lgs. 164/2000).

Poiché le principali fonti attualmente utilizzate (combustibili fossili) non sono infinite, devono essere proposte alternative che mirino a ridurre anche l'impatto sull'ambiente. Nell'ambito delle iniziative volte a contrastare le emissioni dei gas ad effetto serra, dunque, lo sviluppo delle fonti energetiche pulite e di quelle rinnovabili (garantendo meccanismi incentivanti stabili e sicuri nel tempo), l'utilizzo dei biocarburanti e il sostegno al risparmio energetico sono tutte misure necessarie in campo energetico. Se vogliamo però raggiungere una

maggiore indipendenza e limitare l'impatto economico della fattura energetica dobbiamo orientarci verso soluzioni che prevedano un mix equilibrato di fonti.

La realizzazione di un'opera strategica per un determinato territorio deve tenere in considerazione importanti aspetti quali il valore ambientale dell'area dove l'impianto viene collocato, i possibili danni all'ecosistema e l'opportunità di prevedere compensazioni per le aree interessate dalla presenza dell'infrastruttura.

Secondo uno studio condotto da Aris, Agenzia di Ricerche Informazione e Società, denominato "*Cantiere Italia. Quando lo sviluppo è una corsa a ostacoli*", dell'anno 2010, nell'ambito del Progetto Nimby Forum, è stato analizzato il cosiddetto fenomeno Nimby in Italia. La sindrome Nimby - ossia not in my back yard, non nel mio cortile -, consiste in quella reazione che si crea nella popolazione quando si decide di costruire un impianto per la collettività ma ingombrante o potenzialmente pericoloso, sia che si tratti di centrali, discariche, termovalorizzatori, ferrovie, o autostrade. Si parla, in sostanza, di opere considerate importanti e necessarie per il territorio, purché non vengano costruite vicino casa. Allora, si creano associazioni, comitati, sottoscrizioni per bloccare l'opera o ritardarla (nell'elenco troviamo, per esempio, le proteste per l'alta velocità in Val di Susa, la centrale di Civitavecchia, il rigassificatore di Brindisi e addirittura impianti fotovoltaici). I dati dell'osservatorio evidenziano, per il 2010, il blocco di 320 impianti di tutti i generi, dovuto alle contestazioni ambientali territoriali. Nell'anno 2010, rispetto al 2009, in particolare, c'è stato un aumento di contestazioni significativo che ha coinvolto 37 nuovi cantieri (+ 13,1%). Per la maggior parte (58%) si tratta di cantieri nel settore energetico, a seguire il settore dei rifiuti (32,5%) con discariche, termovalorizzatori, ecc., poi le infrastrutture ferroviarie e autostradali (5,3%) e un 4,1% di opere varie quali cementifici, aeroporti, ecc.. Le proteste, fra l'altro, colpiscono gli impianti indifferentemente dal loro stato di avanzamento, tanto che nel 62,8% dei casi si tratta di progetti ancora da realizzare, in attesa di ricevere le autorizzazioni necessarie o addirittura ancora allo stato di ipotesi. Il rapporto 2010 evidenzia anche come "*Sempre più spesso guidano le proteste veri e propri movimenti strutturati o enti pubblici e politici locali che agiscono secondo la logica del Nimto (not in my term office – non durante il mio mandato elettorale) e che spesso strumentalizzano la sindrome del Nimby per puri fini elettorali*".

Poiché nulla è esente da rischi e da problematiche (pensiamo alle dighe, da cui deriva la pulitissima energia idroelettrica, protagoniste in passato anche di episodi purtroppo tragici per il nostro territorio piuttosto che all'impatto ambientale e paesaggistico determinato dagli impianti eolici), devono essere superate posizioni preconcepite e ideologiche, come veti e chiusure ad altre possibili soluzioni. E' necessario, quindi, che le leggi introducano processi partecipativi che favoriscano il coinvolgimento dell'intera comunità, dalle istituzioni ai cittadini.

La Lega Nord propone un federalismo energetico da attuarsi sia livello nazionale che a livello regionale, puntando sulla produzione di energia dove la richiesta risulta più elevata e nelle zone di maggior utilizzo (ogni Regione deve essere autosufficiente dal punto di vista energetico). In questo senso il territorio assume un importante ruolo che lo deve vedere come attivo protagonista e non in posizione di conflittualità riguardo alla prioritaria esigenza di realizzare impianti energetici strategici (pur nel rispetto delle specifiche realtà locali).

Una decisa programmazione energetica deve poter prevedere:

- l'incentivazione delle energie rinnovabili e dell'energia elettrica basata sull'idrogeno e su altre fonti pulite;
  - l'incremento dell'utilizzo del solare termico e del fotovoltaico sui tetti degli edifici privati e pubblici per la generazione di acqua calda, per il riscaldamento domestico e per la produzione di energia;
  - il sostegno agli investimenti diretti al risparmio energetico e alla certificazione energetica degli edifici;
  - l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche e il miglioramento dell'efficienza delle reti di distribuzione dell'energia;
  - l'aiuto alla ricerca per lo sviluppo di tecnologie ad elevata efficienza energetica e a basse emissioni inquinanti;
  - campagne informative per l'uso efficiente e razionale delle risorse energetiche.
- E proprio in questa direzione occorre operare ed impegnarsi. Del resto, la stessa Unione europea, non solo indica nella diversificazione energetica la strategia da seguire, ma dispone piena libertà, per ciascun Stato membro, di ricorrere alle fonti energetiche che ritiene più opportune, nel rispetto dei principi di tutela dell'ambiente e di sicurezza energetica.

#### **Principali norme**

Legge 9 gennaio 1991, n. 10, Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia

Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (decreto Bersani)

Legge 13 maggio 1999, n. 133, Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale

Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (decreto Letta)

Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità

Legge 23 agosto 2004, n. 239, Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia (legge Marzano)

Legge 24 dicembre 2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

Decreto 25 febbraio 2008, del Ministero dello Sviluppo economico, Costituzione del gruppo di lavoro per l'individuazione della tipologia, delle procedure e della metodologia di selezione dirette alla realizzazione, su un sito del territorio nazionale, di un centro di servizi tecnologici e di ricerca ad alto livello nel settore dei rifiuti radioattivi

Legge 6 agosto 2008, n. 133, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria

Decreto 18 dicembre 2008, del Ministero dello Sviluppo economico, Incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ai sensi dell'articolo 2, comma 150, della legge 24 dicembre 2007, n. 244

Legge 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia

Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99

Legge 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica

Decreto 10 settembre 2010, del Ministero dello Sviluppo economico, Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili

Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE

Decreto legislativo 23 marzo 2011, n. 41, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, recante disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99

Decreto 5 maggio 2011, del Ministero dello Sviluppo economico, Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici

Legge 26 maggio 2011, n. 75, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo

Decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE

### **3. La gestione delle risorse idriche**

#### **3.1 - Premessa**

L'acqua (H<sub>2</sub>O) rappresenta il fondamento per la vita ed è il composto chimico più abbondante sulla Terra; è solitamente presente allo stato liquido (fiumi, laghi, mari, oceani) ma la si trova anche allo stato gassoso (vapore acqueo) e solido (ghiaccio, neve). Gli oceani e i mari ricoprono circa il 71% della superficie terrestre; l'acqua salata costituisce circa il 97% dell'H<sub>2</sub>O presente sul

nostro pianeta, mentre le acque dolci non arrivano al 3%. Delle acque dolci, poi, l'80% è presente sottoforma di ghiacciai non sfruttabili dall'uomo a scopo potabile; il restante 20% è dato dalle acque superficiali (fiumi e laghi) e da quelle sotterranee. E sono queste ultime a rappresentare la maggiore risorsa idrica utilizzabile dall'umanità (meno dell'1% del totale dell'acqua presente sul pianeta).

Il fatto che tutti gli esseri viventi abbiano bisogno dell'acqua per sopravvivere e che questa componga il 60-70% del corpo umano, dimostra quanto tale sostanza sia importante per la vita.

E poiché stiamo parlando di un bene primario e di un patrimonio per l'umanità (e non solo), le politiche di gestione di questo vitale elemento si devono indirizzare verso oculate e decise azioni di tutela e protezione. L'acqua è una risorsa rinnovabile ma non inesauribile, e come tale necessita di un utilizzo razionale e consapevole, evitandone gli sprechi e, soprattutto, salvaguardandola da ogni forma di inquinamento.

L'acqua, in quanto bene vitale e di imprescindibile valore sociale, non può essere equiparata ad altre risorse; non deve, soprattutto, rientrare in quelle logiche di mercato volte alla ricerca del profitto e del guadagno. Per la Lega Nord, l'acqua deve essere esclusa da qualsiasi tentativo di mercificazione e, in questa ottica, l'obiettivo a cui bisogna mirare è quello di mantenerne il controllo in mano pubblica.

### **3.2 - La gestione e la tutela delle acque**

Il quadro legislativo di settore ha subito nel tempo numerosi cambiamenti che, ancora oggi, non sono giunti a compimento. Fra le norme in vigore si segnalano:

1. il Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523, "*Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*" che classifica le opere idrauliche determinandone le modalità di realizzazione e di gestione;
2. il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, "*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*" che tratta l'uso pubblico delle acque e gli interventi della pubblica amministrazione;
3. la legge 4 febbraio 1963, n. 129, "*Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al governo ad emanare le relative norme di attuazione*" relativa alla predisposizione di un piano regolatore generale degli acquedotti per tutto il territorio nazionale.

Il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, di "*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382*", concernente trasferimenti e deleghe alle Regioni ed alle Province Autonome, ha sancito, all'art. 90, che tutte le funzioni relative alla tutela, disciplina e utilizzazione delle risorse idriche (con esclusione delle funzioni riservate allo Stato dal successivo articolo), sono delegate alle Regioni che le eserciteranno nell'ambito della programmazione nazionale della destinazione delle risorse idriche (in conformità delle direttive statali sia generali sia di settore per la disciplina dell'economia idrica).

In tema di acqua, attualmente, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "*Norme in materia ambientale*", e successive modifiche ed integrazioni, rappresenta la legge quadro nazionale sulle tematiche idriche introducendo, nelle sezioni II e III della parte terza, rispettivamente le disposizioni in materia di tutela delle acque e di gestione delle risorse idriche; la finalità è quella di

proteggere le acque in relazione al loro specifico utilizzo e disciplinare gli scarichi individuando precisi limiti alla concentrazione delle sostanze inquinanti immesse. Il decreto recepisce la direttiva europea 2000/60/CE che definisce gli aspetti amministrativi e di gestione della risorsa oltre che le azioni di tutela dei corpi idrici.

Il decreto riporta, nella parte terza, le “*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche*”; sono così abrogati, fra gli altri, la legge 18 maggio 1989, n. 183 “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo” la legge 5 gennaio 1994, n. 36 “Disposizioni in materia di risorse idriche” (cd. legge Galli), il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, “Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/Cee concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/Cee relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole” ed il decreto 6 novembre 2003, n. 367, del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio, “Regolamento concernente la fissazione di standard di qualità nell’ambiente acquatico per le sostanze pericolose, ai sensi dell’articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152”.

Il D.Lgs. 152/06 definisce, all’art. 65, il Piano di bacino distrettuale, o Piano di bacino, come lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato; il Piano di bacino è redatto dall’Autorità di bacino. L’art. 64 suddivide l’intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, in distretti idrografici (definiti come “*area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici*”; per bacino idrografico si intende, invece, “*il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un’unica foce, a estuario o delta*”) all’interno dei quali è istituita (art. 63) l’Autorità di bacino distrettuale, o Autorità di bacino. Le Regioni, invece, dopo la definizione, da parte delle Autorità di bacino, delle attività di pianificazione e degli obiettivi su scala di distretto, adottano il Piano di Tutela delle acque; tale piano contiene, oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi definiti, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico (art. 121).

Il D.Lgs. 152/2006 ha definito, a livello nazionale, 8 distretti idrografici prevedendo, oltre all’elaborazione di un piano di bacino idrografico per ciascun distretto idrografico, l’adozione di piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, e a livello di Regioni, appunto, il Piano Regionale di Tutela delle acque; questo, concorre alla strutturazione del Piano di gestione del distretto idrografico, per una gestione coordinata della tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica, nonché per la salvaguardia dal rischio idrogeologico.

La sezione II, parte terza, del D.Lgs. 152/06 definisce la materia generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee e si prefigge i seguenti obiettivi:

1) prevenire e ridurre l’inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;

- 2) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;
- 3) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate;
- 4) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile ed equilibrato;
- 5) impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

Il raggiungimento di questi obiettivi si realizza attraverso strumenti quali:

- a) un adeguato sistema di controlli e di sanzioni;
- b) il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché la definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore;
- c) l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collegamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato;
- d) l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili;
- e) l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche;
- f) l'adozione delle misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali.

In materia di inquinamento delle acque, inoltre, l'art. 80 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59*" dispone che hanno rilievo nazionale, fra gli altri, i seguenti compiti:

- 1) la definizione del piano generale di difesa del mare e della costa marina dall'inquinamento;
- 2) l'aggiornamento dell'elenco delle sostanze nocive che non si possono versare in mare;
- 3) la fissazione dei valori limite di emissione delle sostanze e agenti inquinanti e degli obiettivi minimi di qualità dei corpi idrici;
- 4) la determinazione dei criteri metodologici generali per la formazione e l'aggiornamento dei catasti degli scarichi e degli elenchi delle acque e delle sostanze pericolose;
- 5) la definizione dei criteri generali e delle metodologie concernenti le attività di rilevamento delle caratteristiche, di campionamento, di misurazione, di analisi e di controllo qualitativo delle acque, ovvero degli scarichi inquinanti nelle medesime;
- 6) l'elaborazione delle informazioni sulla qualità delle acque destinate al consumo umano;
- 7) l'organizzazione dei dati conoscitivi relativi allo scarico delle sostanze pericolose;
- 8) l'elaborazione dei dati informativi sugli scarichi industriali di sostanze pericolose;
- 9) la definizione dei criteri generali per l'elaborazione dei piani regionali di risanamento delle acque;

10) la determinazione dei criteri generali per il monitoraggio e il controllo della fascia costiera finalizzati in particolare a definire la qualità delle acque costiere e l' idoneità alla balneazione;

11) la definizione di criteri e norme tecniche per la disciplina degli scarichi nelle acque del mare.

L'art. 81, invece, stabilisce che le Regioni e gli Enti locali si occupino in particolare:

1) della tenuta e aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali;

2) del monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare;

3) del monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione<sup>1</sup> delle acque interne e costiere.

<sup>1</sup>. Per eutrofizzazione (dal greco eutrophòs=ben nutrito) si intende il processo di arricchimento in nutrienti (soprattutto sali di fosforo e azoto) degli ecosistemi acquatici in grado di alterare più o meno profondamente il loro stesso equilibrio fino a compromettere in casi estremi la loro esistenza. Il fenomeno, che può essere favorito dalle attività umane, comporta una crescita eccessiva di organismi, quali per esempio alghe e piante acquatiche, nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune e nel mare.

### **3.3 - Il servizio idrico e gli ambiti territoriali ottimali**

Ai sensi del D.Lgs. 112/98 alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli Enti locali competenti per territorio.

Nel quadro delle competenze in questo settore, l'art. 88 dello stesso decreto dispone che hanno rilievo nazionale, fra gli altri, i compiti relativi:

1) al censimento nazionale dei corpi idrici;

2) alle direttive generali e di settore per il censimento ed il monitoraggio delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento;

3) alla formazione del bilancio idrico nazionale sulla scorta di quelli di bacino;

4) alle metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche e alle linee di programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche;

5) ai criteri per la gestione del servizio idrico integrato;

6) ai criteri e agli indirizzi per la programmazione dei trasferimenti di acqua per il consumo umano laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici;

7) ai criteri ed indirizzi per la disciplina generale dell'utilizzazione delle acque destinate a scopi idroelettrici;

8) alle direttive sulla gestione del demanio idrico anche volte a garantire omogeneità, a parità di condizioni, nel rilascio delle concessioni di derivazione di acqua;

9) alla definizione del metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento del servizio idrico;

10) all'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali.

L'art. 89, invece, conferisce alle Regioni e agli Enti locali le funzioni relative:

1) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura;

- 2) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;
- 3) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua;
- 4) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi;
- 5) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali;
- 6) alla polizia delle acque;
- 7) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi.

I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione o dagli Enti locali se delegati<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>. Per "demanio" si intende il complesso dei beni appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico destinati all'esplicazione di una funzione pubblica, cioè all'uso diretto o indiretto da parte dei cittadini. Nell'ambito di tali beni rientrano anche i corpi idrici. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica fanno parte del demanio (art. 143, D.Lgs. 152/06). Con l'entrata in vigore della L. 36/94 tutte le acque sia sotterranee che superficiali sono diventate pubbliche.

Con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (decreto sul federalismo demaniale), recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42", che costituisce il primo provvedimento di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009, approvata nel 2009 in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) è stata prevista l'individuazione dei beni appartenenti allo Stato da attribuire a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, semplificazione, capacità finanziaria, e valorizzazione ambientale. Ferme restando le funzioni amministrative già conferite agli enti territoriali in base alla normativa vigente, il decreto dispone il trasferimento dei beni del demanio marittimo<sup>3</sup> e del demanio idrico alle Regioni, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, che dovranno essere trasferiti alle Province. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna Regione alle Province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico. Grazie alla Lega Nord, con l'approvazione di questo primo decreto attuativo sul federalismo fiscale, agli enti territoriali è stata data l'opportunità di gestire in piena autonomia i beni demaniali trasferiti dallo Stato, con la possibilità di valorizzarli e utilizzarli al meglio.

<sup>3</sup>. Il decreto Milleproroghe 2010 (di cui alla legge 26 febbraio 2010, n. 25, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative") prevede, a seguito dell'azione della Lega Nord, la proroga fino al 31 dicembre 2015 delle concessioni demaniali marittime in scadenza. L'ordinamento europeo che dispone, nel Trattato CE e nella direttiva 123/2006/CE relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva Bolkestein), l'obbligo di attuare procedure pubbliche di selezione per il rilascio delle autorizzazioni, vieta il rinnovo automatico delle concessioni e l'eventuale preferenza accordata al concessionario uscente. La Lega Nord, consapevole della specificità ed esclusività italiana di questo settore, ha ritenuto importante un

intervento mirato a tutela del nostro modello turistico e di una realtà, quella dell'imprenditoria balneare, creata e sostenuta con notevoli investimenti e sacrifici; tutto ciò, in attesa di un provvedimento che possa regolamentare gli eventuali procedimenti di evidenza pubblica nell'assegnazione delle concessioni demaniali, prevedendo anche indennizzi a quelle aziende che si trovassero nelle condizioni di cedere le concessioni.

La L. 36/94 ha avviato, a livello nazionale, un processo di riorganizzazione dell'intero settore idrico introducendo il principio di salvaguardia della risorsa e la sua gestione integrata. A tal fine, è stata prevista la creazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), con lo scopo di superare la frammentazione delle gestioni nel rispetto dell'unicità del bacino idrografico, e l'istituzione del Servizio Idrico Integrato (SII), inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione d'acqua a usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue. La legge Galli, inoltre, ha definito il ruolo e le competenze di Regioni, Province e Comuni prevedendo per le prime l'incarico di approvare le norme applicative con proprie leggi regionali; per i Comuni e le Province, invece, il compito di organizzare il Servizio Idrico Integrato.

Oggi, tale settore è disciplinato dal D.Lgs. 152/06. Come riportato nella sezione III, art. 141 del citato decreto, il servizio idrico integrato, costituito da acqua, fognatura e depurazione, deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

La legislazione nazionale in questo settore si è orientata nella direzione della separazione dei ruoli di indirizzo/controllo dei servizi da quelli di gestione/erogazione e verso la definizione di un sistema tariffario unico per ciascun ATO (comprensivo dei servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione).

Con l'articolo 23-bis<sup>4</sup> del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), successivamente modificato dall'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166) è stata ampiamente rivisitata la normativa sui servizi pubblici locali.

A seguito però dell'approvazione di due referendum sull'acqua del 12 e 13 giugno 2011 l'art. 23-bis è stato abrogato. Tale quesito referendario ha riguardato una norma relativa non esclusivamente alle risorse idriche ma ai servizi pubblici locali in generale; la vittoria dei SI' ha comportato "l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria [...] relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica" (sentenza Corte Costituzionale n. 24 del 12 gennaio 2011). La cancellazione di questo articolo non ha portato quindi all'eliminazione dell'alternativa del privato ma ha determinato un maggiore allineamento alla normativa europea, in questo campo meno stringente (per esempio non è previsto l'obbligo di partecipazione del privato nella percentuale del 40% nel caso di affidamento a società a capitale misto pubblico-privato), che lascia in sostanza all'Ente locale la scelta sui criteri di gestione. Un altro referendum ha invece disposto l'abrogazione del comma 1, art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del D.Lgs. 152/2006, limitatamente alla parte relativa all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito. Tale disposizione, pertanto, impedisce ora al gestore del servizio idrico di ottenere profitti certi

sulla tariffa, derivanti dall'applicazione, sulla bolletta dei cittadini, di una quota del 7% quale remunerazione, appunto, del capitale investito.

<sup>4</sup>. La forma di gestione, disciplinata dai commi 2 e 3 dell'art. 23-bis, prevedeva il conferimento della titolarità del servizio:

a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto, fra l'altro, dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenisse mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, con attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, e che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alle modalità di affidamento di cui sopra, per situazioni eccezionali e a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, che non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento poteva avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che avesse i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione "*in house*".

Dal regime transitorio introdotto, gli affidamenti non conformi a quanto stabilito dalle nuove disposizioni cessavano entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010 salvo alcuni casi quali:

a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di "*in house*" terminavano alla data del 31 dicembre 2011. Esse cessavano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedessero almeno il 40% del capitale attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica;

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio fosse avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, senza attribuzione dei compiti operativi, cessavano alla data del 31 dicembre 2011;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio fosse avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, con attribuzione dei compiti operativi, cessavano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa cessavano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riducesse anche progressivamente ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.

Queste disposizioni, fra l'altro, avevano portato all'abrogazione dell'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, nelle parti incompatibili con esso.

Con l'art. 4 del D.L. 138/2011, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è stata adeguata la normativa sui servizi pubblici locali al recente referendum popolare del 12 e 13 giugno e alla legislazione europea. Il decreto stabilisce che gli Enti locali verifichino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova norma e comunque sempre prima di procedere al conferimento e al rinnovo dei servizi, la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso la liberalizzazione delle attività economiche. La gestione del servizio potrà avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica attraverso società private e società a partecipazione mista pubblica e privata, oppure tramite affidamento diretto a società che possiedano i requisiti per la gestione "*in house*" (società posseduta al 100% dall'ente locale) qualora il valore del servizio non superi i 900.000 euro annui. Le nuove disposizioni, che non riguardano però il servizio idrico integrato, quelli di distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica, il trasporto ferroviario regionale e la gestione delle farmacie comunali, prevedono anche un importante principio di reciprocità

secondo il quale le imprese estere, non appartenenti all'Unione europea, possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica purchè dimostrino la possibilità per le imprese italiane di poter prendere parte alle gare, su omologhi servizi, indette negli Stati di provenienza.

La riforma dell'assetto istituzionale ed organizzativo del Servizio Idrico Integrato (SII) avviata dalla legge quadro 36/94, poi confluita nel D.Lgs. 152/2006, ha previsto una serie di attività normative in capo alle Regioni; queste, infatti, sono state chiamate a legiferare sulla delimitazione dei confini di ciascun Ambito Territoriale Ottimale, sulla definizione delle forme istituzionali di cooperazione fra gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO (convenzione o consorzio) e sulla definizione della convenzione-tipo e dei relativi disciplinari che regolano i rapporti fra l'Autorità d'ambito<sup>5</sup> e il soggetto gestore affidatario del SII.

<sup>5</sup> L'articolo 2, comma 186-bis, della legge 191/2009 (legge finanziaria per il 2010), inserito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", ha disposto, con decorrenza 1 gennaio 2011, la soppressione delle Autorità d'ambito territoriali (ossia quelle strutture dotate di personalità giuridica, previste dal D.Lgs. 152/2006 e istituite in ciascun ambito territoriale ottimale, alle quali è trasferito l'esercizio delle competenze in materia di gestione delle risorse idriche). Lo stesso articolo prevede che le Regioni attribuiscano con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito individuando i nuovi soggetti legittimati all'affidamento del servizio idrico. Quindi il decreto-legge 225 del 29 dicembre 2010 (si tratta del decreto milleproroghe 2011, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10) prima e il DPCM 25 marzo 2011 "Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" poi, hanno rinviato al 31 dicembre 2011 la scadenza relativa alla soppressione delle Autorità d'ambito. Infine, questo termine è stato procrastinato al 31 dicembre 2012 con l'art. 13, comma 2 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative".

Con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 recante "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" è stata prevista l'istituzione di un'Agenzia Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche, al fine di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel D.Lgs. 152/2006 in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico. L'Agenzia di Vigilanza rappresenta un organismo indipendente ed autonomo dal Governo che va a sostituire la Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.n.vi.r.i.); fra i suoi compiti, che vengono ampliati e potenziati, rientrano la definizione di precise regole per il settore, la vigilanza sulle tariffe, la promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici, in modo da andare a tutelare l'interesse degli utenti e favorire lo sviluppo del servizio idrico integrato.

### **3.4 - L'impegno della Lega Nord**

La legislazione statale in materia di servizi pubblici locali cancellata dal referendum era stata accusata, a torto, di aver privatizzato l'acqua; in realtà queste norme avevano rivisitato tutti i servizi pubblici locali, rispondendo ai principi e alla giurisprudenza comunitari in tema di concorrenza. Vale la pena ricordare che l'articolo 106, comma 2 - ex articolo 86 del TCE - del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, approvato dal Trattato di Lisbona prevede che: "*Le imprese incaricate della gestione di servizi di*

*interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione".* E l'acqua è proprio un servizio di interesse economico generale. Le norme soppresse contenevano una revisione dei servizi pubblici locali, fra cui c'è anche l'acqua, ma il principio di fondo non mutava rispetto ad un progressivo processo di apertura del mercato dei servizi alla concorrenza partito nel 1990 con la legge n. 142 di riordino degli enti locali (ora sostituita integralmente dal decreto legislativo n. 267 del 2000 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"). Tanto è vero che la possibilità, per i Comuni, di affidamento all'esterno dei servizi pubblici, compresa l'acqua, esiste da tempo e rimane tutt'oggi, anche a seguito del referendum di giugno. La proprietà delle reti era e rimane pubblica e pubblica può essere anche la gestione.

Oggi, dunque, ci troviamo di fronte ad una situazione in costante evoluzione e parlare di privatizzazione dell'acqua è non solo fuorviante ma anche sbagliato. Di certo c'è che la posizione della Lega Nord a difesa dell'acqua è dimostrata da anni di lotta su questo fronte; se la normativa nazionale ha previsto non solo la possibilità della gestione del servizio idrico *in house*, e cioè attraverso strutture pubbliche, ma anche la facoltà per i Comuni montani al di sotto dei 1000 abitanti (fermo restando la partecipazione obbligatoria all'ATO) di aderire alla gestione unica relativa al servizio idrico integrato nel territorio di riferimento, questo è proprio grazie alla Lega Nord. L'accresciuta complessità del sistema dei servizi pubblici, determinato dalla sua frammentazione e la progressiva liberalizzazione dei mercati su scala europea hanno comportato la necessità di una revisione dell'apparato legislativo. La mancata resa e completa funzionalità del servizio idrico (la percentuale media di perdite sulle reti arriva al 30%) impone, perciò, l'assoluta necessità di effettuare gli opportuni interventi di adeguamento di reti e impianti, molti dei quali ormai obsoleti. E, al di là del superamento o meno dell'attuale sistema di gestione, ciò che conta è soprattutto fornire un servizio efficiente e di qualità e garantire tariffe adeguate ai cittadini.

#### **Principali norme**

Legge Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche

Legge Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191

Decreto 1 agosto 1996, del Ministero dei Lavori pubblici, Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale

Legge 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari

## 4. La gestione dei rifiuti

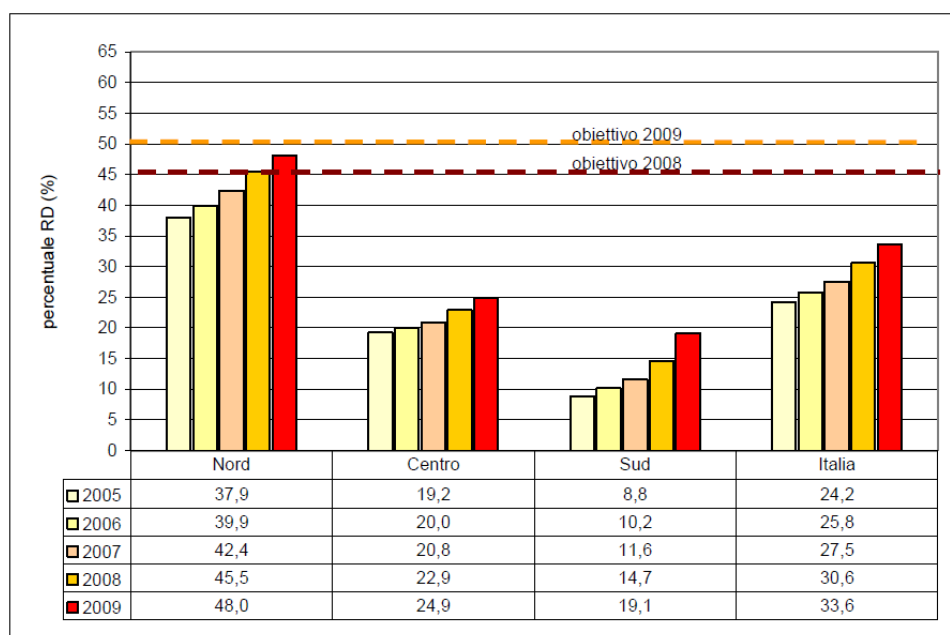
### 4.1 - Premessa

La gestione dei rifiuti è certamente una delle più grandi sfide della nostra società caratterizzata da una crescita costante dell'urbanizzazione e della densità demografica. La quantità di rifiuti che ci si trova a gestire è in continuo aumento, così come crescente è il traffico illecito legato al loro smaltimento.

Il Rapporto Rifiuti Urbani 2011 dell'Ispra (l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale italiano), mostra che nel 2009 la produzione nazionale dei rifiuti urbani si è attestata a 32,1 milioni di tonnellate evidenziando, rispetto al 2008, una contrazione pari all'1,1%; il dato di produzione pro capite nazionale si è fermato a 532 kg/abitante per anno a fronte di un valore pari a 541 kg/abitante per anno rilevato nel 2008.

Secondo un'analisi condotta dall'Eurostat, in Europa, nel 2004, si sono prodotte in totale circa 2.767 milioni di tonnellate di rifiuti (Ue 27) con Paesi come Francia, Romania, Germania e Regno Unito che hanno generato più di 300 milioni di tonnellate ciascuno; i rifiuti urbani, costituiscono circa il 14% del totale dei rifiuti prodotti in ambito europeo.

A livello nazionale la raccolta differenziata dei rifiuti urbani ha raggiunto, nel 2009, una percentuale pari al 33,6% della produzione totale di rifiuti urbani, in aumento rispetto al 2008 (30,6% circa).



Andamento della % di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2005-2009. Fonte: Ispra

Quindi, va rilevato che l'obiettivo fissato dalla normativa vigente (che prevede una percentuale di raccolta differenziata, in riferimento all'intero territorio nazionale, pari ad almeno il 50% entro il 31 dicembre 2009), non è stato conseguito; nel dettaglio, però, i dati dimostrano che mentre il Nord, con una percentuale pari al 48%, ha in sostanza raggiunto il limite stabilito, il Centro, con il 24,9% ed il Sud, con il 19,1%, risultano ancora decisamente lontani da tale traguardo.

Il dato pro capite a livello nazionale della raccolta differenziata si è attestato, nel 2009, a circa 179 kg/abitante per anno, con valori di circa 255 kg/abitante per anno nel Nord, di circa 150 kg/abitante per anno nel Centro e di circa 94 kg/abitante per anno nel Sud.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia il tasso di raccolta differenziata nel 2009 è pari al 47,8% (1,6 punti in più del 2008).

Regione	Popolazione 2009	Produzione pro capite di rifiuti urbani per Regione, anni 2005-2009				
		2005	2006	2007	2008	2009
		(kg/ab.*anno)				
Piemonte	4.446.230	513	523	516	508	505
Valle d'Aosta	127.866	594	599	601	608	621
Lombardia	9.826.141	503	518	512	515	501
Trentino Alto Adige	1.028.260	485	495	486	496	501
Veneto	4.912.438	480	498	491	494	483
Friuli Venezia Giulia	1.234.079	498	494	506	497	479
Liguria	1.615.986	601	609	610	612	605
Emilia Romagna	4.377.435	666	677	673	680	666
<b>Nord</b>	<b>27.568.435</b>	<b>531</b>	<b>544</b>	<b>539</b>	<b>541</b>	<b>530</b>
Toscana	3.730.130	697	704	694	686	663
Umbria	900.790	641	647	639	613	590
Marche	1.577.676	573	565	564	551	537
Lazio	5.681.868	617	611	604	594	587
<b>Centro</b>	<b>11.890.464</b>	<b>639</b>	<b>637</b>	<b>630</b>	<b>619</b>	<b>604</b>
Abruzzo	1.338.898	532	534	527	524	514
Molise	320.229	415	405	404	420	426
Campania	5.824.662	485	495	491	468	467
Puglia	4.084.035	486	517	527	523	527
Basilicata	588.879	385	401	414	386	382
Calabria	2.009.330	467	470	470	459	470
Sicilia	5.042.992	520	542	536	526	516
Sardegna	1.672.404	529	519	519	507	501
<b>Sud</b>	<b>20.881.429</b>	<b>494</b>	<b>509</b>	<b>508</b>	<b>496</b>	<b>493</b>
<b>Italia</b>	<b>60.340.328</b>	<b>539</b>	<b>550</b>	<b>546</b>	<b>541</b>	<b>532</b>

Produzione pro capite di rifiuti urbani per Regione, anni 2005-2009

Fonte: Ispra; dati di popolazione: ISTAT

La gestione dei rifiuti coinvolge diverse operazioni che vanno dalla raccolta, al trasporto, allo smaltimento, fino al trattamento con possibilità di riutilizzo dei materiali recuperati. Fra i processi individuati, abbiamo:

- riduzione e raccolta: queste azioni possono essere facilitate dalla raccolta differenziata (processo teso alla raccolta con suddivisione dei rifiuti urbani per specifiche tipologie) e sono indirizzate al riutilizzo, al riciclo ed al recupero di materia;
- trattamento: operazione di lavorazione meccanica-biologica, condotta prima del definitivo recupero o smaltimento dei rifiuti, al fine di ridurre l'impatto sull'ambiente. I rifiuti, una volta sottoposti a trattamenti di selezione, di biostabilizzazione, chimico-fisici o termici vengono identificati con specifici codici (fra questi abbiamo i CDR, ovvero combustibile derivato dai rifiuti, da cui si può ricavare combustibile per produrre calore ed elettricità) e sono classificati come rifiuti speciali. Il compostaggio è una forma di trattamento

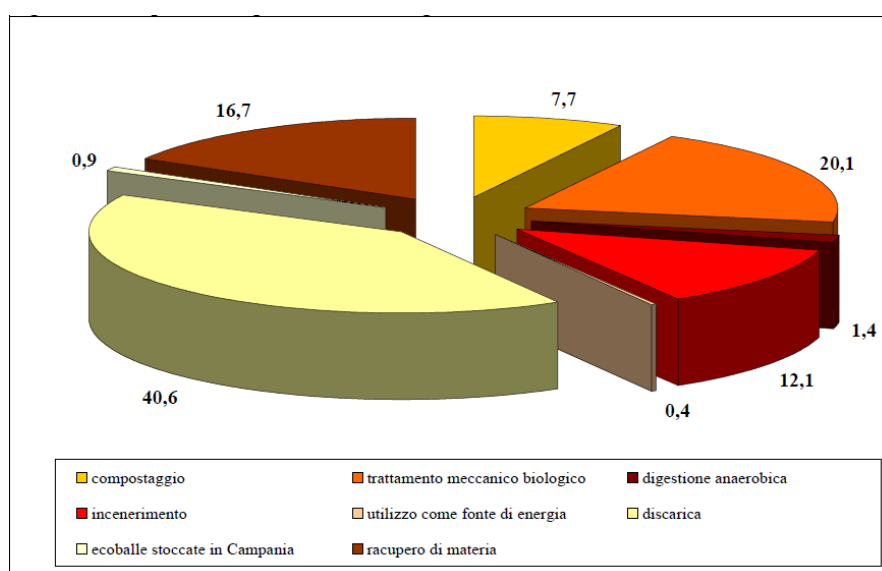
della frazione organica dei rifiuti raccolta in modo differenziato (detta anche *umido*) con trasformazione in prodotto agricolo da utilizzare come concime naturale;

- riutilizzo, recupero, riciclo: comprende le attività per il riutilizzo dei rifiuti trattati o dei materiali di scarto, altrimenti destinati allo smaltimento;

- smaltimento: processo che consiste nel deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani (RSU), e di tutti i rifiuti che non è possibile riciclare o utilizzare, per esempio, come combustibile nei termovalorizzatori. I rifiuti, in alternativa, possono essere bruciati in impianti detti inceneritori o termovalorizzatori, nel caso si abbia recupero energetico.

L'utilizzo delle discariche, ovviamente, comporta la necessità di trovare luoghi adatti a ricevere i rifiuti creando depositi permanenti con inevitabili conseguenze dal punto di vista ambientale e della salute pubblica. Premettendo l'assoluta priorità volta a favorire azioni preventive e di recupero dei rifiuti attraverso la raccolta differenziata, per quanto possibile, la produzione di energia attraverso specifici impianti, può rappresentare una valida alternativa alle discariche, sempre, e prima di tutto, nel rispetto delle comunità locali e del territorio.

Il rapporto Ispra 2011 riporta che, per i rifiuti urbani, lo smaltimento in discarica, in riduzione rispetto al 2008, rappresenta il 40,6% dei rifiuti (corrispondente a circa 15 milioni di tonnellate) complessivamente gestiti nel 2009. La discarica costituisce, perciò, la forma di gestione ancora più diffusa anche se è interessata da una costante diminuzione; nell'insieme, però, le altre tipologie di recupero, trattamento e smaltimento rappresentano oltre la metà dei rifiuti gestiti (59,4%) con l'incenerimento al 12,1% circa (4,6 milioni di tonnellate).



Ripartizione percentuale della gestione dei rifiuti urbani, anno 2009. Fonte: Ispra

## 4.2 - Le norme sui rifiuti

Nello scenario italiano la legge di riferimento è il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “*Norme in materia ambientale*” ed in particolare la parte quarta recante “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*”; tale disposizione ha abrogato il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, di “*Attuazione*

della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio” più conosciuto come decreto Ronchi. Con questa norma sono state riscritte le regole sulla gestione dei rifiuti anche se rimane in vigore, in base ad un regime transitorio, parte della disciplina precedente, almeno fino all’emanazione dei diversi decreti attuativi previsti dal nuovo decreto legislativo.

La parte quarta del decreto disciplina la gestione dei rifiuti, oltre che la bonifica dei siti inquinati, anche in attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti, in particolare della direttiva 2008/98/CE, prevedendo misure volte a proteggere l’ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell’uso delle risorse e migliorandone l’efficacia; sono fatte salve disposizioni specifiche, particolari o complementari, conformi ai principi di cui alla parte quarta del citato decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti.

Il D.Lgs. 152/06 definisce il rifiuto come “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi*”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>.L’art. 181-bis “Materie, sostanze e prodotti secondari” dispone che non rientrano nella definizione di rifiuto le materie, le sostanze e i prodotti secondari, definiti da specifica normativa, i quali:

- a) siano prodotti da un’operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;
- b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;
- c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;
- d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l’immissione in commercio, quali norme e standard tecnici richiesti per l’utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all’ambiente e alla salute derivanti dall’utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario;
- e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.

Viene invece definito come sottoprodotto (art. 184-bis) qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l’ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

L’allegato D alla parte quarta del decreto contiene l’elenco dei rifiuti come individuato dall’art. 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (poi abrogata dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti) e dall’art. 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12

dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi di cui alla Decisione della Commissione 2000/532/CE, del 3 maggio 2000; questo elenco è stato istituito in conformità al Catalogo Europeo dei Rifiuti (noto come CER).

Le direttive 91/689/CEE e 2006/12/CE sono abrogate con effetto dal 12 dicembre 2010 a seguito dell'approvazione della nuova direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Tale direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 10 dicembre 2010, n. 205.

Secondo la legislazione vigente i rifiuti devono essere gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "*chi inquina paga*" (introdotto con la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che mira ad istituire un quadro di responsabilità per prevenire e riparare i danni all'ambiente). A tal fine la gestione dei rifiuti è attuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

I rifiuti (art. 184) sono classificati in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

Sono rifiuti urbani:

- a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità;
- c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
- d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
- f) i rifiuti provenienti da esumazioni (recupero dei resti del defunto), nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale.

Sono rifiuti speciali:

- a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali;
- b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo;
- c) i rifiuti da lavorazioni industriali;
- d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;
- e) i rifiuti da attività commerciali;
- f) i rifiuti da attività di servizio;

g) i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque di depurazione;

h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie.

Al contrario, invece, non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto (art. 185), i rifiuti quali le acque di scarico (esclusi i rifiuti allo stato liquido), i rifiuti radioattivi, i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento e dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, le carogne e particolari rifiuti agricoli, i materiali esplosivi in disuso nonché i materiali vegetali, le terre e il pietrame (non contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti), provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo ed irrigui e, altresì, il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso dell'attività di costruzione (a seguito, però, della certezza che il materiale sarà utilizzato a fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato scavato).

Il D.Lgs. 152/06, inoltre, dispone che i rifiuti urbani (art. 200) devono avere un'organizzazione territoriale basata su ambiti territoriali ottimali, denominati ATO; il fine è il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti<sup>2</sup>. Tali ambiti vengono delimitati attraverso i piani di gestione dei rifiuti (art. 199) che sono predisposti dalle Regioni, sentite le Province e i Comuni; i piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono misure tese alla riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti<sup>3</sup>. Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani viene aggiudicato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie e secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali<sup>4</sup> (art. 202), e gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali, di proprietà degli Enti locali, già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio, dovranno essere conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio (i soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino all'istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti).

<sup>2</sup>. Già il D.Lgs. 22/97 aveva introdotto gli ATO; l'art. 23 del decreto disponeva che, salvo diversa indicazione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani erano le Province; in tali ambiti le Province assicuravano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predisponavano piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni. Le Autorità d'ambito previste dall'art. 201 del D.Lgs. 152/06 saranno soppresse con decorrenza 1 gennaio 2012 a seguito dell'articolo 2, comma 186-bis, della legge 191/2009 (legge finanziaria per il 2010), inserito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", e successive modifiche ed integrazioni.

<sup>3</sup>. Il comma 7 dell'art. 200 prevede che le Regioni possano adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente.

<sup>4</sup>. Si tratta dell'art. 4 del D.L. 138/2011 convertito nella L. 148/2011.

In ogni ambito territoriale ottimale (art. 205) deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti:

- a) almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006;
- b) almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008;
- c) almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012.

Da segnalare che la legge 27 dicembre 2006, n. 296 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*” all’art. 1, comma 1108, ha stabilito le percentuali minime di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, relativamente agli intervalli temporali intermedi a quelli già definiti, che dovranno essere garantite a livello di ambiti territoriali ottimali (ATO); ciò al fine di realizzare rilevanti risparmi di spesa ed una più efficace utilizzazione delle risorse finanziarie destinate alla gestione dei rifiuti stessi. In tal senso, è stato previsto il raggiungimento di una percentuale almeno del 40% entro il 31 dicembre 2007, del 50% entro il 31 dicembre 2009 e almeno del 60% entro il 31 dicembre 2011. La Regione, previa diffida, provvede, tramite un commissario ad acta (nomina di un incaricato ufficiale ad eseguire l’atto o gli atti omessi), a garantire il governo della gestione dei rifiuti in caso di inadempienza.

Il D.Lgs. 152/2006, all’art. 179, stabilisce che la gestione dei rifiuti debba avvenire nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento.

La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale. Nel rispetto di questa gerarchia devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica.

Le pubbliche amministrazioni perseguono, nell’esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti, in particolare mediante:

- a) la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali;
- b) la promozione della messa a punto tecnica e dell’immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
- c) la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate per l’eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero;
- d) la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l’impiego dei materiali recuperati dai rifiuti e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi;
- e) l’impiego dei rifiuti per la produzione di combustibili e il successivo utilizzo e, più in generale, l’impiego dei rifiuti come altro mezzo per produrre energia.

Al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità e di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio (art. 181), sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, le Regioni stabiliscono i criteri con i quali i Comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata in conformità a quanto previsto dall’articolo 205. Le autorità competenti realizzano, altresì, entro il 2015, la raccolta

differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno.

Lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e rappresenta la fase residuale della gestione degli stessi; quelli da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclo e di recupero. E' vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico-economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano.

L'attività di smaltimento ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati (art. 182-*bis*) sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

L'art. 195 del D.Lgs. 152/2006 attribuisce allo Stato, fra le altre, le competenze relative a:

- 1) la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti;
- 2) l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclo, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- 3) l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese;
- 4) l'individuazione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclo e il recupero di rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti economici;
- 5) la determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata, delle linee guida, dei criteri generali e degli standard di bonifica dei siti inquinati, nonché la determinazione dei criteri per individuare gli interventi di bonifica che, in relazione al rilievo dell'impatto sull'ambiente connesso all'estensione dell'area interessata, alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, rivestono interesse nazionale;
- 6) la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani;
- 7) la riorganizzazione del Catasto dei rifiuti.

Le Regioni, invece, si occupano (art. 196):

- 1) della predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le Province e i Comuni, dei piani regionali di gestione dei rifiuti;

- 2) della regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;
- 3) della elaborazione, approvazione e aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;
- 4) dell'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali;
- 5) dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi;
- 6) della delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali, degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
- 7) della promozione della gestione integrata dei rifiuti;
- 8) dell'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al recupero degli stessi.

Per l'esercizio di tali funzioni le Regioni si avvalgono anche delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

L'art. 197 dispone in capo alle Province:

- 1) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti;
- 2) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti;
- 3) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, ove già adottato, nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i Comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le Province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (Arpa), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia.

Le Province, infine, sulla base di specifiche disposizioni regionali, erogano contributi ai Comuni per l'acquisto di attrezzature per la raccolta differenziata dei rifiuti e per la realizzazione di aree attrezzate (ecopiazze<sup>5</sup>), nonché per la realizzazione di campagne di informazione sulla raccolta differenziata dei rifiuti.

<sup>5</sup>. Le caratteristiche realizzative e gestionali e i profili autorizzativi di queste tipologie di strutture, dette anche centri di raccolta, sono state oggetto di recenti disposizioni normative statali contenute nel D.M. 8 aprile 2008 che regola la "Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'art. 183, c. 1, lett. cc) del D.Lgs. 3/4/2006, n. 152, e s.m.i", successivamente integrato e modificato dal D.M. 13 maggio 2009. La normativa ne stabilisce i requisiti tecnici, con l'introduzione di un regime semplificato e la competenza autorizzativa in capo ai Comuni, i quali devono dare comunicazione della realizzazione o dell'adeguamento dei centri di raccolta alla Regione e alla Provincia.

I Comuni, infine, effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani avviati al recupero e allo smaltimento in regime di privativa. Questi disciplinano la

gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità, stabiliscono in particolare:

- 1) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- 2) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- 3) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- 4) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- 5) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani<sup>6</sup>.

La normativa prevede poi che il Presidente della Giunta regionale o il Sindaco possano emanare, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di smaltimento dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti o, comunque, a speciali interventi al fine di rimuovere le situazioni di pericolo per la salute pubblica e/o per l'ambiente.

I Sindaci competenti per territorio possono disporre, con ordinanza, la chiusura delle discariche non autorizzate e l'esecuzione delle bonifiche necessarie. Ove gli interessati non si uniformino all'ordinanza o non ne rispettino le prescrizioni, il Comune interviene in proprio, con diritto di rivalsa verso gli inadempienti. Nel caso di inerzia delle Amministrazioni locali, è invece la Giunta regionale a provvedere in via sostitutiva.

<sup>6</sup>. All'interno di ogni singolo ambito territoriale ottimale le Province territorialmente competenti, disciplineranno l'organizzazione, l'affidamento mediante gara (regolata dai principi e dalle disposizioni comunitarie e secondo la disciplina vigente in tema affidamento dei servizi pubblici locali) ad un unico gestore, e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Ai sensi dell'art. 204, del D.Lgs. 152/06 i soggetti che esercitano il servizio di gestione dei rifiuti urbani proseguono fino all'istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata da parte delle Province.

Nell'ambito dell'organizzazione e della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti, è stato introdotto il Catasto dei rifiuti (istituito dall'articolo 3 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 9 settembre 1988, n. 397, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali") articolato in una Sezione nazionale, e in Sezioni regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. I soggetti che effettuano le attività di raccolta e di trasporto di rifiuti e svolgono le operazioni di recupero e di smaltimento degli stessi hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto.

Mentre, allo scopo di razionalizzare ed organizzare la gestione di determinati rifiuti, sono stati creati specifici consorzi. E' così stato istituito il CONAI, il Consorzio nazionale imballaggi, per garantire il passaggio da un sistema di gestione basato sulla discarica ad uno basato sul recupero e sul riciclo dei rifiuti di imballaggio. Per favorire ciò e consentire un corretto funzionamento del

sistema CONAI, i produttori di imballaggi si riuniscono in Consorzi per ciascuna categoria di materiali usati per la realizzazione di imballaggi, detti Consorzi di Filiera, disciplinati dalla legge.

Il D.Lgs. 152/06, all'art. 189, prevede che i soggetti istituzionali responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati (fra cui i Comuni) trasmettano annualmente, attraverso un Modello unico di dichiarazione (il cosiddetto Mud, introdotto con la legge 25 gennaio 1994, n. 70, "Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale"), le seguenti informazioni relative all'anno precedente:

- a) la quantità dei rifiuti urbani raccolti nel proprio territorio;
- b) la quantità dei rifiuti speciali raccolti nel proprio territorio a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati;
- c) i soggetti che hanno provveduto alla gestione dei rifiuti, specificando le operazioni svolte, le tipologie e la quantità dei rifiuti gestiti da ciascuno;
- d) i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi della tariffa;
- e) i dati relativi alla raccolta differenziata;
- f) le quantità raccolte, suddivise per materiali, in attuazione degli accordi con i consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>. Tali informazioni sono trasmesse alle Camere di commercio provinciali; i dati raccolti, poi, giungono alla Sezione regionale del Catasto e, da qui, alla Sezione nazionale del Catasto che ha sede a Roma (si ricorda che chiunque svolge a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti e operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti con o senza detenzione degli stessi, nonché le imprese e gli Enti che producono rifiuti pericolosi, ha l'obbligo di comunicazione annuale; questo, salvo deroghe previste dalla normativa).

Si segnala, inoltre, che con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del 17 dicembre 2009, e successive modifiche ed integrazioni, è stato introdotto il sistema SISTRI, il Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, con nuove disposizioni per le imprese che producono, trasportano e trattano rifiuti speciali. Da un sistema cartaceo imperniato su tre documenti, il "Formulario di identificazione dei rifiuti", il "Registro di carico e scarico" e il "Modello unico di dichiarazione ambientale MUD", si passa ad un sistema elettronico con l'obiettivo di informatizzare l'intera filiera dei rifiuti speciali sull'intero territorio nazionale.

Per quello che concerne la copertura dei costi dei servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, da parte dei Comuni, la normativa vigente prevede due forme di pagamento: la Tarsu e la Tia.

La Tarsu, o "*tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*", è definita dal decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, di "Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale". Il presupposto della Tarsu è l'occupazione o la detenzione di aree coperte (locali) ed aree scoperte, a qualsiasi uso adibite (ad esclusione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde), esistenti nel territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato. La tassa è commisurata sulla base della quantità media stimata di produzione di rifiuti per unità di superficie dei locali tassabili, sia in relazione al tipo di uso dei locali che in relazione al costo di smaltimento. In sostanza, si

tratta di un'aliquota fissata dal Comune e diversificata secondo gli utenti, che va moltiplicata per la superficie occupata o, nel caso delle aziende, per la superficie in cui si producono i rifiuti (il gettito della tassa, ossia le entrate, non può superare i costi, cioè le uscite).

La Tia, o tariffa di igiene ambientale, è definita dal D.Lgs. 22/1997, n. 22. La tariffa deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale. Nella modulazione della tariffa sono assicurate agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni.

La Tia, che in base all'art. 49 del D.Lgs. 22/97 avrebbe dovuto sostituire la Tarsu dal 1° gennaio 1999 (ad oggi attivata soltanto da una parte dei Comuni a seguito di successivi rinvii normativi), è una tariffa composta da:

- una quota determinata (fissa) in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti (riguardanti il costo del servizio di gestione dei rifiuti; per le utenze domestiche per es. la quota fissa dovrà tenere conto del numero di componenti il nucleo familiare e delle dimensioni dei locali);
- una quota (variabile) rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

La tariffa, così disciplinata, deve assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

Comunque, le sostanziali differenze nel passaggio da Tarsu a Tia riguardano il metodo di calcolo che prevede l'uso, oltre a dati fissi come la superficie dell'immobile (Tarsu), di parametri più variabili e personali come il numero degli occupanti l'immobile e l'effettiva produzione di rifiuti in termini sia quantitativi che qualitativi. Le tariffe e le agevolazioni continuano ad essere determinate dai Comuni, nel rispetto delle regole e dei metodi di calcolo fissati dalla legge. Inoltre, la Tia deve, per legge, coprire il 100% dei costi del servizio, mentre per la Tarsu parte di questi possono essere compensati, nel bilancio comunale, anche da altre entrate.

Il D.Lgs. 152/2006 ha introdotto una nuova tariffa (art. 238) come corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (con conseguente soppressione della tariffa di cui al D.Lgs. 22/97, salvo quanto previsto dal comma 11 che recita "*Sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti*").

La nuova tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri determinati con specifico regolamento. Nella determinazione della tariffa è prevista la copertura anche di costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade. La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

### **4.3 - La linea della Lega Nord**

La gestione dei rifiuti costituisce un'attività di evidente interesse pubblico e deve perciò essere regolata in modo da assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e delle risorse naturali.

In relazione al principio "*chi più ricicla meno paga*", la priorità deve essere quella di ridurre, per quanto possibile, il quantitativo di rifiuti in discarica attraverso la preliminare attuazione della suddivisione degli stessi all'atto della raccolta; l'obiettivo è limitare le operazioni di smaltimento e, di conseguenza, ridurre i costi del servizio, oltre che, naturalmente, portare maggiori benefici all'ambiente.

I Comuni, in questo senso, giocano una partita importante nella disciplina del settore, potendo intervenire con appositi regolamenti i quali, oltre a definire le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, devono assicurare misure adeguate per la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione. E' indispensabile un governo della materia che si rifaccia ai principi di precauzione, di prevenzione, e alla massima responsabilizzazione e cooperazione fra tutti i soggetti coinvolti; in tal modo potranno essere ottimizzate le operazioni di recupero e la promozione della raccolta differenziata.

Purtroppo, non tutti i territori hanno affrontato l'aspetto gestionale dei rifiuti in maniera efficace ed adeguata, risultando notevolmente in ritardo rispetto alle mete prefissate.

Da qui la battaglia portata avanti dalla Lega Nord per l'introduzione, nella normativa vigente, di specifiche disposizioni che prevedono sia sanzioni (art. 17 del D.L. 90/2008) per quegli Enti locali che si dimostrino inadempienti rispetto agli obblighi di gestione e organizzazione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti in quei territori dichiarati in stato di emergenza (si tratta della riduzione dei trasferimenti per un importo pari alle entrate previste dalla riscossione della tassa o della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) sia la rimozione (art. 3 del D.L. 172/2008) del sindaco, del presidente della Provincia e dei componenti dei consigli e delle giunte in caso di inosservanza alle rispettive funzioni di gestione e organizzazione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti.

Per contro, devono essere sostenute misure premiali per quei Comuni che si comportano in modo virtuoso e corretto.

Nell'ottica del rispetto delle norme in materia ambientale e di protezione del paesaggio, gli Enti locali devono essere responsabilmente coinvolti nelle attività e nei processi di gestione dei rifiuti e contro l'abbandono indiscriminato degli stessi. La Lega Nord non solo riconosce agli Enti locali il ruolo di attivi promotori nel corretto trattamento dei rifiuti e nello sviluppo e promozione della raccolta differenziata, ma, allo stesso tempo, assegna ai cittadini un'importante funzione a tutela e salvaguardia del territorio; cittadini che devono essere sensibilizzati con campagne informative ed iniziative didattiche, anche a partire dalle scuole.

La raccolta differenziata e l'utilizzo di impianti in grado di "*valorizzare*" il rifiuto attraverso il recupero energetico, adottando le migliori tecnologie a garanzia dell'ambiente, rappresentano la strada da perseguire nel rispetto delle nostre comunità locali; queste devono poter essere indennizzate in caso di

presenza di impianti particolarmente impattanti sul proprio territorio. Su scala territoriale ogni Regione deve essere in grado di rispondere a due importanti principi presenti anche nella legislazione comunitaria (direttiva 2008/98/CE): il principio di “*prossimità*”, concernente il trattamento dei rifiuti il più vicino possibile al luogo di origine e quello di “*autosufficienza*”, secondo il quale si deve raggiungere la massima autonomia riguardo allo smaltimento dei rifiuti prodotti sul proprio territorio, piuttosto che contare sull’esportazione degli stessi.

Sono questi gli obiettivi che devono essere raggiunti ovunque, e non solo al Nord, evidentemente. E i nostri Sindaci e amministratori locali hanno il dovere di tutelare la propria comunità e vigilare affinché vi sia correttezza nelle procedure di gestione dei rifiuti, non si compiano attività illegali e, in virtù di tutto ciò, venga combattuto ogni eventuale indiscriminato e ingiustificato ingresso sul territorio di competenza di rifiuti di provenienza extraregionale.

#### **Principali norme**

Legge Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche

Legge Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10, Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Collegato ordinamentale

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

Legge 14 luglio 2008, n. 123, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile

Legge 30 dicembre 2008, n. 210, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale

Decreto 17 dicembre 2009, del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'articolo 14-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009

Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive