

Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC

A cura del Dott. Francesco Nannetti

Dalle oscure stanze del Ministero dell'Ambiente, ben insonorizzate per poter ignorare il “rumore di fondo” delle proteste di una galassia di soggetti pubblici e dell'associazionismo, vede la luce prima il **D.Lgs.152/2006**, uscito indenne da un troppo tempestivo riesame chiesto dal Presidente della Repubblica, e poi a ruota tutta una pletora di decreti attuativi, che un governo in carica per i soli affari urgenti offre come frutti di stagione – rigorosamente a fine pasto, come si conviene, ma un po' avvelenati, per quelli abituati a considerare le normative ambientali come l'esito di grandi battaglie socio-culturali giocate all'interno, e non fuori, della società civile.

Una nuova stagione propositiva da parte del movimento e dell'associazionismo ambientalista non potrà che prendere le mosse dal nuovo assetto giuridico creatosi, che ridisegna gran parte del quadro normativo di settore, in tema di rifiuti, bonifiche, risorse idriche, inquinamento atmosferico e difesa del suolo, ipotizza una normativa sul risarcimento del danno ambientale e crea delle norme di raccordo tra VIA, VAS ed IPPC.

Vanno così in soffitta tutte le fonti cui gli addetti ai lavori si erano abituati: dal pari numero D.Lgs.152/99 (col quale sarà inevitabile qualche equivoco, nel prossimo futuro), al noto decreto Ronchi (D.Lgs.22/97), al D.P.R.203/88, alla L.183/89, alla legge Galli (L.36/94), norme che risultano esplicitamente abrogate dal nuovo testo unico.

Non cade, invece, il recente decreto di disciplina della normativa IPPC (**D.Lgs.59/2005**), trasposizione italiana della direttiva 96/61/CE e che a sua volta sostituiva il vecchio D.Lgs.372/99.

Al proposito, non sussistono dubbi circa la piena vigenza ed applicabilità del D.Lgs.59/2005, anche in considerazione di quanto sancito dagli artt.124 c.8, 208 c.2, 209 c.6, 213, 267 c.3 del testo unico, che in vario modo e per i tre settori ambientali cardine stabiliscono che gli impianti e le attività soggette ad IPPC continuano ad esserlo in luogo ed in sostituzione delle norme che regolano l'ottenimento delle autorizzazioni ambientali di settore, ovvero almeno quelle:

- alle emissioni in atmosfera,
- agli scarichi idrici,
- alla realizzazione, modifica ed esercizio di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti,

- all'utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura e
- alla raccolta ed eliminazione oli usati.

Tuttavia, l'entrata in vigore del testo unico comporta qualche conseguenza, diretta od indiretta, anche per quelle attività produttive che sono o saranno sottoposte a procedimenti di autorizzazione integrata ambientale. Di tali conseguenze si intende discutere nel seguito di queste note.

Come noto¹, la normativa indicata con l'acronimo anglosassone IPPC (*integrated pollution and prevention control*) assume ed applica, in un unico contesto autorizzativo, il principio dell'interconnessione di tutti gli aspetti ambientali derivanti da determinate attività produttive, con la finalità di superare la frammentazione delle autorizzazioni di settore, spesso svincolate dalla conoscenza approfondita del processo produttivo, e di favorire l'integrazione, nell'istruttoria tecnica, di considerazioni inerenti le tecniche a monte di riduzione degli impatti e gli effetti di migrazione dell'inquinamento tra le varie matrici ambientali. Ciò rende il procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (di seguito AIA) particolarmente complesso ed onnicomprensivo, motivo per cui il legislatore comunitario ha limitato questa disciplina alle attività produttive aventi maggiore impatto sull'ambiente o per la significatività dell'attività in sé (come l'industria chimica) o per le elevate potenzialità degli impianti. Sono soggette quindi una serie di attività, elencate nell'Allegato I al D.Lgs.59/2005 (di seguito decreto IPPC), per le quali le più importanti autorizzazioni ambientali di settore (tra cui: scarichi idrici, gestione di rifiuti ed emissioni in atmosfera) sono o saranno sostituite dalla citata AIA.

Tuttavia, l'AIA non prescinde dalla normativa ambientale settoriale vigente.

Infatti, ai sensi dell'art.7 c.3 del medesimo decreto, l'AIA deve includere valori limite di emissione per le sostanze inquinanti che *“non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicato l'impianto”*.

Ancora, i requisiti di controllo delle emissioni rispettano *“quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale”* (art.7 c.6).

Inoltre, anche quando un impianto disponga di provvedimento di AIA “a regime” (vale a dire dopo l'adeguamento alle prescrizioni ivi disposte per adeguare l'attività alle migliori tecniche disponibili), continua ad applicarsi la normativa ambientale settoriale per tutto ciò che non è disciplinato dall'autorizzazione o che la stessa non ha il compito di disciplinare.

¹ Si veda al proposito “Aspetti rilevanti della nuova disciplina IPPC: il decreto legislativo 59/2005 a confronto con l'abrogato D.Lgs.372/99” a cura di Francesco Nannetti, su www.dirittoambiente.net.

A titolo di esempio, come un impianto di trattamento rifiuti autorizzato ex art.28 dell'abrogato decreto Ronchi era tenuto a rispettare, ad esempio, le disposizioni sul registro di carico e scarico oltre ed a prescindere da quanto stabilito nell'atto autorizzatorio, medesimo principio deve intendersi applicabile per gli impianti IPPC con riferimento, ad oggi, al nuovo testo unico (con la sola ed esplicita esclusione delle fattispecie sanzionate dall'art.16 del decreto IPPC).

Questi i principali **impatti indiretti** della nuova legislazione sulla disciplina IPPC, con particolare riferimento ai valori limite di emissione che dovranno basarsi sul nuovo decreto e sui regolamenti appena pubblicati o in via di pubblicazione².

A questo proposito, è il caso di ricordare le seguenti disposizioni transitorie.

In tema di rifiuti, i provvedimenti attuativi del vecchio decreto Ronchi, quelli dell'art.11 del D.Lgs.95/1992 sugli oli usati, e le vigenti norme tecniche e regolamentari in merito a raccolta, trasporto e smaltimento (nulla viene detto sul recupero) rimangono in vigore fino all'emanazione delle corrispondenti norme attuative della parte IV del testo unico. E' di stretta attualità l'entrata in vigore di alcune di queste, ed è quindi necessario un costante aggiornamento sugli sviluppi del prossimo futuro.

In tema di emissioni in atmosfera, è stato stabilito un duplice regime. Ferma l'abrogazione del D.M.12/07/1990, che conteneva tra l'altro i valori limite di emissione, questo è sostituito dall'Allegato I alla parte V del testo unico, che però vale a regime per i soli impianti anteriori al 1988 o quelli non soggetti ad autorizzazione; per gli altri impianti, salvo casi specifici, l'Allegato I vale, come condizione di base, solo in attesa dell'approvazione di apposito decreto ministeriale previsto dall'art.271 c.2.

Gli **impatti diretti** del testo unico sulla normativa IPPC sono poi contenuti nella Parte Seconda del decreto.

In tema di IPPC, la Parte II assume come obiettivo (art.4 c.1 lett.b) quello di *“adottare misure di coordinamento tra le procedure di valutazione di impatto ambientale e quelle di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, ovvero di autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti sottoposti ad entrambe le procedure, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.”*

Si tratta di un aspetto, importante per i nuovi impianti e per le modifiche sostanziali degli esistenti, che il D.Lgs.59/2005 semplicemente ignorava: il combinato disposto degli artt.5 c.12 e 7 c.2 si limitava a stabilire una sorta di “sequenza” tra il procedimento di VIA e quello successivo di autorizzazione integrata, disponendo che il secondo si intende sospeso fino alla conclusione del

² Per i limiti alle emissioni in atmosfera tale disposizione è esplicitata dall'art.271 c.16.

primo ed in seguito ne recepisce le informazioni o conclusioni pertinenti. Un'occasione certamente mancata di integrazione, insomma.

L'art.34 del testo unico affronta l'argomento disponendo la facoltà, per il proponente, di *“ottenere che la procedura di valutazione dell'impatto ambientale sia integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*.

Anche in questo caso tuttavia i due procedimenti rimangono distinti e consecutivi, con il mantenimento della previgente gerarchia.

Il tentativo di impostare una certa integrazione si manifesta nella presentazione di una documentazione unica, nel pagamento di un unico corrispettivo e soprattutto nella circostanza che l'istruttoria tecnica sulla VIA è condotta dagli stessi organi preposti all'istruttoria sul rilascio dell'AIA. Al termine di detta istruttoria, pertanto, si assume che tutti gli elementi tecnici siano stati esaminati e considerati; il giudizio di compatibilità ambientale che ne scaturisce va a porsi come base per il successivo provvedimento di AIA che – va notato – non necessariamente è emesso dalla medesima autorità competente.

Quello previsto è un sistema che sembra tarato per i procedimenti di competenza statale, per i quali l'art.6 prevede la costituzione dell'ennesima commissione di “saggi” depositaria della conoscenza necessaria ad esperire le valutazioni tecniche legate a VIA, VAS ed IPPC. Essa quindi ha o dovrebbe avere in sé tutte le competenze necessarie a condurre l'istruttoria integrata.

Negli altri casi, sembra porsi il paradosso che l'autorità competente alla VIA si trovi espropriata dell'istruttoria tecnica e sia tenuta ad emettere solo il giudizio di compatibilità ambientale; mentre l'autorità tenuta al rilascio dell'AIA, dopo aver condotto l'istruttoria tecnica “integrata”, dovrà però basare il proprio atto autorizzativo su un giudizio – quello di VIA – comunque espresso da altra autorità.

La pratica dirà se questa contorta ed un po' cervellotica procedura potrà o meno funzionare.

Fa eccezione un importante segmento di impianti nuovi: le nuove **centrali termoelettriche**, la cui progettazione e costruzione è stata avviata nella legislatura testé conclusa con lo strumento del decreto “sblocca centrali”. Si riconferma qui l'iter di favore assicurato a questa tipologia di impianti: per le centrali da più di 300 MW (il cui procedimento di AIA è di competenza statale ai sensi del decreto IPPC) l'integrazione con la VIA è completa ed esita in un procedimento unico. Medesima norma vale per le modifiche sostanziali come definite dal testo unico.

Quanto alla competenza, dall'art.25 si desume che per gli impianti soggetti ad AIA statale, secondo il decreto IPPC, anche la valutazione di impatto ambientale spetta allo Stato, ed in particolare al Ministro dell'Ambiente di concerto con quello dei Beni Culturali. Anche impianti

soggetti ad AIA regionale o provinciale potrebbero richiedere la VIA statale nel caso abbiano impatti ambientali interregionali o internazionali: ma nella grande maggioranza dei casi si può prevedere la coincidenza delle competenze ai due provvedimenti quando l'AIA spetti alle istituzioni statali. Quando l'AIA è assegnata alla competenza regionale, l'ultima parola spetta sempre alle leggi regionali vigenti: un'assegnazione delle due competenze alla medesima autorità avrebbe il pregio di risolvere o attenuare i problemi sopra delineati.

L'istituzione della commissione accennata sopra (art.6) rende superflua la commissione istruttoria Ippc, prevista all'art.5 c.9 del D.Lgs.59/2005 (e poi istituita con D.M.4/1/2006), che, coerentemente, viene abrogato.

Tuttavia la sostituzione non è priva di conseguenze. Infatti i procedimenti IPPC di competenza statale sono istruiti nel nuovo sistema dalla apposita sottocommissione facente parte della "nuova" commissione. Questa però non prevede più la partecipazione di rappresentanti degli enti locali interessati dall'opera o dall'impianto, ma solo di un esperto che può essere designato dalla Regione. Per di più, non spetta neppure al Ministero richiedere la partecipazione del rappresentante regionale, ma è la Regione a dover dichiarare il proprio interesse: in caso di inerzia, l'istruttoria procede ugualmente (la procedura è anomala perché di norma l'autorità competente convoca, ad esempio mediante Conferenza dei Servizi, gli altri enti coinvolti).

Si configura quindi una commissione istruttoria fortemente accentrata ed impermeabile, composta di esperti di diretta nomina governativa, che al più riceve pareri espressi dagli enti locali costretti a compiere istruttorie autonome su progetti di grande rilevanza, i quali, ai sensi dell'art.36 c.2, potrebbero disporre solo di stralci del progetto relativi alla sola porzione ricadente sul proprio territorio.

Non si può non osservare come i conflitti generati dall'approvazione di opere (come le grandi infrastrutture) o dall'autorizzazione ad impianti (come gli inceneritori), senza il confronto con le comunità locali, siano destinati a non trovare alcuna soluzione nell'ambito di una normativa così burocratica ed accentratrice.

Inoltre, si stabilisce almeno un'opportuna norma di salvaguardia in merito alle modifiche agli impianti. Per gli impianti soggetti ad entrambe le normative, le modifiche non sostanziali ai sensi del decreto IPPC si considerano tali anche ai sensi del testo unico, mentre le modifiche costituenti "*mera attuazione di prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale*" non si considerano sostanziali ai sensi della VIA come disciplinata dal testo unico.

Il legislatore mostra infine la volontà di estendere la “tecnica IPPC” ad attività produttive non rientranti nel D.Lgs.59/2005, accorpando in unico provvedimento le autorizzazioni ambientali di settore per le “piccole” imprese. Tale ipotesi è demandata a futuro decreto ministeriale.

Non si estenderebbe, comunque, la “filosofia IPPC”: infatti, il dettato dell’art.51 c.5 non lascia intendere alcuna finalità di prevenzione e riduzione integrata dell’inquinamento, bensì una mera azione di semplificazione amministrativa che lo stesso testo unico rende peraltro ardua, laddove prevede per le tre autorizzazioni fondamentali limiti temporali di durata largamente diversa: da quattro anni per gli scarichi idrici, a dieci per gli impianti di trattamento rifiuti, fino addirittura a quindici anni per le emissioni in atmosfera (tempi davvero degni di provvedimenti concessori più che di autorizzazioni ambientali).

Forse c’è un filo rosso tra queste disposizioni (ed altre) apparentemente disorganiche, ma non è possibile approfondirlo qui.

Concludendo, mettiamo in evidenza che la Parte II del testo unico entra in vigore solo il 12 Agosto 2006, ed i procedimenti di VIA ed IPPC già avviati a tale data – o comunque per i quali sia già stata presentata istanza – si concludono in conformità alle disposizioni previgenti.

Essendo il c.2 dell’art.52 da intendersi riferito alla sola Parte II, è da ritenere che tutte le disposizioni delle restanti parti che, come mostrato, hanno effetti indiretti sui procedimenti IPPC, si applichino invece pienamente anche ai procedimenti in corso.

Francesco Nannetti

5 giugno 2006