

Gli inadempimenti dell'Italia nell'attuazione della direttiva su prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (I.P.P.C)

A cura della Dott.ssa Carla Campanaro

Il 7 maggio 2008 la Commissione Ue ha inviato a 9 Stati membri, tra cui l'Italia, una lettera di messa in mora per gravi inadempimenti nell'attuazione della direttiva su prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (I.P.P.C), in particolare per il mancato rilascio delle autorizzazioni per gli impianti industriali previsto entro il 30 ottobre 2007, che tuttavia il Governo italiano aveva già prorogato per decreto al 31 marzo 2008¹, data entro cui tutti gli impianti soggetti alla direttiva I.P.P.C. avrebbero dovuto possedere l'Aia (autorizzazione integrata ambientale). Nonostante le varie normative nazionali susseguitesi, risultano invece mancare, secondo l'analisi della Commissione, le autorizzazioni nuove o aggiornate per oltre 9.000 impianti in tutta Europa.

La Commissione aveva a più riprese sollecitato tutti gli Stati membri sulla data ultima per il rilascio delle autorizzazioni, mentre nel novembre 2007 aveva inoltre invitato i vari Stati a fornire dati sul numero complessivo degli impianti esistenti e sul numero delle autorizzazioni rilasciate (nuove, riesaminate e rilasciate), dati ritenuti in seguito insufficienti.

Non pare superfluo svolgere una breve disamina della normativa comunitaria e nazionale in generale, per comprenderne appieno la sua portata applicativa, nell'ottica di un'analisi del relativo interventi nazionale, ritenuto dalla Commissione insoddisfacente.

La Direttiva I.P.P.C n 96/61/CE è stata varata nel 1996 e mirava alla riduzione dell'inquinamento industriale mediante l'adozione della procedura AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale), da applicare "entro 11 anni", ed è stata a sua volta abrogata dalla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/1/CE² pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 29 gennaio 2008 ed entrata in vigore il 18 febbraio, che riunisce oggi in un unico testo le norme previste dalla direttiva 96/61/Ce e successivi provvedimenti di modifica ed integrazione, senza apportare modifiche rilevanti alla normativa precedente, ma abrogando formalmente la DIR 96/61.

¹ (decreto-legge 30 ottobre 2007, n. 180 in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 254 del 30 ottobre 2007, coordinato con la legge di conversione 19 dicembre 2007, n. 243)

² (Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento - Ippc - Versione codificata - Abroga Direttiva 96/61/Ce)

La Direttiva 2008/1 fornisce alle Autorità competenti dei vari Stati membri le necessarie disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni sul funzionamento degli impianti industriali, basate sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili (c.d. BAT - *best available techniques*) che sono riportate nei Rapporti (BREFS) che rappresentano il quadro dei processi industriali impiegati nei vari settori interessati dalla Direttiva. Inoltre nella Direttiva citata si chiede ai gestori degli impianti individuati di trasmettere i risultati della sorveglianza delle emissioni delle proprie realtà industriali e di comunicare incidenti o inconvenienti che possono avere conseguenze sull'ambiente.

Vale la pena rilevare che in merito l'Unione Europea (UE) si è attrezzata per favorire l'attuazione della direttiva I.P.P.C. creando un apposito ufficio, operante presso il Centro Comunitario di Ricerca di Siviglia, l'ufficio "IPPC", che coordina una serie di gruppi tecnici incaricati della redazione dei documenti di riferimento per l'individuazione delle migliori tecnologie, i cosiddetti Rapporti precedentemente citati (BREFS).

L'acronimo I.P.P.C significa "*Integrated Pollution Prevention and Control*", e riguarda la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, disciplina il funzionamento di impianti industriali che presentano un rilevante potenziale inquinante tramite una procedura di autorizzazioni che può essere concessa solo se vengono rispettate alcune condizioni ambientali, per far sì che le imprese stesse si facciano carico della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento che possono causare.

I principi generali alla base dell'I.P.P.C sono i seguenti:

- prevenire l'inquinamento utilizzando le migliori tecniche disponibili;
- evitare fenomeni di inquinamento significativi;
- evitare la produzione di rifiuti o, ove ciò non sia possibile, favorirne il recupero o l'eliminazione;
- favorire un utilizzo efficace dell'energia;
- organizzare il monitoraggio in modo integrato;
- prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
- favorire un adeguato ripristino del sito al momento della cessazione definitiva dell'attività.

La *ratio* della direttiva si fonda sul fatto che i processi di produzione industriale rappresentano ancora una parte importante delle sorgenti dell'inquinamento complessivo in Europa (soprattutto per gli inquinanti come i gas-serra, le sostanze responsabili delle piogge acide, i composti organici volatili ed i rifiuti), appare molto importante ridurre ulteriormente il loro contributo alla "non sostenibilità". Su questa strada è evidente che risulta praticabile ed opinata la decisione modificare le modalità di produzione di circa ventimila aziende in tal senso.

Un'altra ragione per stabilire regole autorizzative comuni sta nella volontà dell'UE di evitare il cosiddetto “*dumping*” ambientale, che potrebbe indurre le aziende a spostarsi da una parte della UE all'altra, dove i requisiti ambientali sono meno restrittivi.

Per coordinare il processo di autorizzazione istituito dalla direttiva con il sistema di scambio delle quote di emissione, le autorizzazioni rilasciate a norma della direttiva non devono prevedere valori limite per l'emissione dei gas serra se tali emissioni rientrano già nel sistema di scambio delle quote di emissione, a condizione che non vi siano problemi di inquinamento a livello locale. Le autorità competenti avranno inoltre la possibilità di non imporre misure di efficienza energetica alle unità di combustione.

Per quanto riguarda la normativa italiana applicativa, la direttiva IPPC è stata recepita in Italia con i seguenti atti legislativi, D.l.vo 372/99 che recepiva la direttiva 96/61, ma si applicava solo agli impianti esistenti per cui quelli nuovi (e le modifiche sostanziali di quelli esistenti) restavano soggetti alla normativa autorizzatoria preesistente, in contrasto con il dettato comunitario. In seguito l'articolo 22 della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (Legge Comunitaria 2004), dettava poi i criteri di delega al Governo per "l'integrale attuazione" della direttiva 96/61 poi recepiti dal D.L.vo 59/05 la cui disciplina è stata integralmente ripresa dal d.lgs 152 del 2006. Ma, secondo il Governo, a seguito del grave ritardo delle amministrazioni che non hanno ancora provveduto in maniera esaustiva a definire i provvedimenti per il rilascio di suddette autorizzazioni, e della lentezza con cui si concludono le procedure di valutazione di impatto ambientale propedeutiche alle autorizzazioni, è stato necessario il ricorso al decreto legge al fine di posticipare l'eventuale rilevanza penale connessa all'inadempimento delle procedure autorizzatorie da parte dei soggetti coinvolti (art 16 D.L.vo 59/05)

Il Decreto legge 180/07 poi convertito in legge con la legge n 243 del 2007 dunque ha posticipato la data perentoria entro cui attuare le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) concessa agli impianti esistenti, dal 30 ottobre 2007 al 31 marzo 2008. Il decreto in oggetto ha inoltre previsto, modificando l'articolo 19 del D.lgs 59/2005, che le domande di autorizzazione integrata ambientale relative agli impianti esistenti dovessero essere presentate in ogni caso entro il 31 gennaio 2008 all'autorità competente ovvero, qualora quest'ultima non sia stata ancora individuata, alla regione o alla provincia autonoma territorialmente competente. La moratoria riguarda comunque esclusivamente le aziende che hanno già presentato nei termini previsti la domanda per l'adeguamento alle disposizioni antinquinamento e versato il contributo richiesto, ed a tali condizioni potranno continuare a funzionare.

Al fine di assicurare il rispetto dei termini ivi indicati, il Governo è autorizzato ad esercitare il potere sostitutivo di cui all'articolo 5 del d.lvo n 112 del 1998, e- ove necessario- ad applicare immediatamente la procedura d'urgenza adottando quindi direttamente il provvedimento autorizzatorio.

Il decreto I.P.P.C. contiene un elenco delle autorizzazioni, indicate nell'allegato II dello stesso³, soggetto ad eventuali modifiche da parte del Ministero dell'Ambiente di concerto con Attività Produttive e Salute, d'intesa con la Conferenza Unificata, ed inoltre prevede un procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale:• per la competenza statale, l'articolo 5 richiama specificatamente le norme sulla semplificazione delle procedure della legge 241/1990;• per la competenza regionale il decreto si limita all'obbligo di "*definire un unico procedimento*".

Il decreto prevede poi una chiara ripartizione di competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome), infatti "autorità competente" al rilascio dell'Aia sarà il Ministero dell'ambiente per tutti gli impianti esistenti e nuovi indicati in un apposito allegato (Allegato V - Categorie di impianti soggetti ad Aia statale); e "l'autorità individuata (...) dalla Regione o dalla Provincia autonoma" per gli impianti non indicati in tale allegato V. Dunque per quanto riguarda gli impianti sottoposti all'Aia quelli soggetti ad Aia statale sono elencati all'Allegato V, mentre quelli soggetti ad Aia regionale sono desumibili dal confronto fra l'allegato V (Aia statale) e l'allegato I (tutti gli impianti soggetti ad Aia) del decreto, e così per tutti gli impianti presenti nell'allegato I, ma non anche nell'allegato V, l'Aia sarà di competenza regionale.

Fra gli impianti con Aia di competenza statale le centrali termoelettriche (di potenza superiore ai 300 MW termici) sono l'unica tipologia di impianto per la quale, oltre che alla Via e all'Aia è prescritta un'autorizzazione generale alla costruzione e all'esercizio, autorizzazione rilasciata dal Ministero delle attività produttive secondo le previsioni della legge 55/2002 (sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale).

La previsione del comma 3, articolo 1 del decreto legislativo 59/2005 si applica alle centrali la cui richiesta di autorizzazione al Ministero delle attività produttive, ai sensi della legge 55/2002, è presentata successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo 59/2005 (7 maggio 2005). Per le centrali per le quali alla data di entrata in vigore del decreto legislativo è già stata presentata domanda di autorizzazione al Ministero delle attività produttive ai sensi della legge 55/02, l'articolo 17, comma 2, stabilisce che il Ministero dell'ambiente adotta "le determinazioni relative all'Aia (...) entro il termine perentorio di 60 giorni decorrenti dal rilascio della Via".

³ attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, allevamento di animali, raccolta ed eliminazione olii usati, spandimento dei fanghi in agricoltura

In caso di inutile decorrenza dei 60 giorni o di pronuncia negativa del Ministero dell'ambiente, la decisione definitiva in ordine all'Aia è rimessa al Consiglio dei Ministri.

Per le centrali autorizzate dal Ministero delle attività produttive successivamente al 10 novembre 1999 - si è scelto tale data in quanto è quella entro la quale la direttiva Ippc doveva essere recepita dagli Stati membri - l'articolo 17, comma 4 stabilisce in pratica che esse non devono fare l'Aia, a meno che l'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione (il Ministero delle attività produttive) non richieda all'autorità competente in materia di Aia (il Ministero dell'ambiente) di procedere al rilascio dell'Aia. Per le centrali autorizzate dal Ministero delle attività produttive prima del 10 novembre 1999 si procede come per gli altri impianti soggetti ad Aia statale, con la pubblicazione del calendario delle scadenze per la presentazione della domanda di autorizzazione da parte degli operatori, ai sensi del comma 3 dell'articolo 5.

In Italia tra i mesi di febbraio e marzo 2007 è stato dato avvio alle procedure di attuazione a livello nazionale con la pubblicazione on line degli schemi per la predisposizione della domanda di autorizzazione integrata ambientale di competenza statale, nonché l'istituzione di una Commissione, ex art 4 comma 2 del decreto 2005 n 59, con la funzione di dare supporto alla definizione/aggiornamento/integrazione delle linee guida per l'individuazione ed uso delle migliori tecniche disponibili, nominata dal Ministero dell'Ambiente, e composta da membri del Ministero dell'Ambiente, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero della Salute e delle Politiche Agricole e Forestali, nonché della Conferenza unificata delle Regioni.

Ciò che è importante rilevare è che in linea con i principi della Convenzione di Aarhus e con quanto previsto dagli artt 5, 7, 11 del D.Lgs. 59/05, per facilitare e promuovere l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico, il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato on-line la documentazione fornita dai gestori ai fini del rilascio delle AIA di competenza statale, relative agli impianti di cui all' allegato V del D.Lgs 59/05, per cui era possibile, entro il termine del 31 marzo 2008, proporre osservazioni e relazioni in merito

Carla Campanaro

Pubblicato il 1 giugno 2008