

Sistemi di gestione ambientale

Gli effetti di un sistema di gestione ambientale EMAS sull'AIA - Autorizzazione Integrata Ambientale.

A cura del Dott. Cristian Rovito

Di recente, il giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato) si è espresso sull'istituto giuridico del rinnovo dell'Autorizzazione Integrata ambientale¹ di cui all'art. 29-octies del D. Lgs 152/06 e ss. mm. e ii..

Ai sensi dell'art. 29 – sexies del TUA, l'AIA deve includere tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti previsti dagli artt. 6, comma 15 (progetti di cui all'allegato VIII – categorie di attività industriali - ad esempio: impianti di incenerimento dei rifiuti urbani; e/o modifiche sostanziali a tali impianti) e 29-septies (migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientali), al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. La particolarità di quest'atto autorizzativo si identifica nel principio di sostituzione di altri provvedimenti della Pubblica amministrazione in ragione di esigenze di sburocratizzazione e snellimento degli iter amministrativi. L'allegato IX, inserito nel TUA dal D. Lgs 128/2010, elenca tutte le autorizzazioni che con l'AIA vengono *ex lege* sostituite.

In particolare, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera (aria), l'autorizzazione allo scarico (acque - scarichi), l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (rifiuti), l'autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB – PCT (rifiuti speciali pericolosi) e l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (rifiuti).

¹ L'AIA è stata introdotta dal legislatore con il D. Lgs 59/2005 recante "Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento", abrogato dal D. Lgs 128/2010 e ss. mm. e ii.. Attualmente la disciplina dell'AIA trova dimora *de iure condito* all'interno della Parte I – Titolo IIIbis "Autorizzazione Integrata Ambientale" del D. Lgs 152/06 e ss. mm. e ii..

L'EMAS – Eco Management and Audit Scheme (EMAS) è uno strumento volontario creato dalla Comunità Europea al quale possono aderire le organizzazioni (aziende, enti pubblici, eTc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale. Rientra tra gli strumenti volontari attivati nell'ambito del V° Programma d'azione a favore dell'ambiente. Scopo prioritario dell'**EMAS** è contribuire alla realizzazione di uno sviluppo economico sostenibile, ponendo in rilievo il ruolo e le responsabilità delle imprese.

La terza versione (EMAS III), attualmente in vigore, è contenuta nel Regolamento 1221/2009 che abroga e sostituisce il precedente regolamento (Reg. CE 761/2001).

L'obiettivo di EMAS consiste nel promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali delle organizzazioni anche mediante:

- l'introduzione e l'attuazione da parte delle organizzazioni di un sistema di gestione ambientale;
- l'informazione sulle prestazioni ambientali e un **dialogo aperto con il pubblico** ed altri soggetti interessati anche attraverso la pubblicazione di una dichiarazione ambientale.

Occorre evidenziare che pur basandosi il sistema di gestione ambientale richiesto dallo standard Emas sull'impianto cogente di cui alla norma ISO 14001:2004, del quale sono richiamati tutti i requisiti (allegato 2 del Regolamento CE 1221/09), questi si differenzia rispetto allo standard ISO per la cogenza di un dialogo aperto con il pubblico perseguito attraverso l'obbligo a che le organizzazioni pubblichino e tengano aggiornata una **Dichiarazione Ambientale** in cui siano riportati informazioni e dati salienti dell'organizzazione in merito ai suoi aspetti e impatti ambientali.

Le Aziende che oggi, in un periodo economico di forte contrazione e di invasive ristrettezze economiche in termine di credito, decidano di intraprendere un percorso di studio, di analisi e di progettazione di un sistema di gestione ambientale in grado di proiettarne un'immagine di mercato sempre più stabilizzata sul miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali se, da un lato, costituisce un costo, dall'altro è inevitabilmente un investimento dagli effetti tutt'altro che trascurabili. Tutto dipende dall'ottica gestionale e strategica con cui l'impresa "registranda" si approccia alla "gestione ambientale".

Le statistiche dimostrano che l'ottenimento della registrazione Emas² determina un miglioramento dell'immagine aziendale, anche e soprattutto a livello di "desiderabilità sociale", essendo ben noti oggi gli effetti nimby³, di rapporto con la popolazione e con le autorità di controllo. Tutto ciò, tuttavia, non costituisce l'unico effetto della "registrazione" in quanto ulteriori e notevoli sono i vantaggi ottenibili per ciò che attiene le garanzie legali-burocratico-amministrative (possibile priorità/preferenza per bandi e appalti pubblici⁴; maggiore competitività e versatilità sul mercato e di risposta alla domanda, etc.) la durata del sistema autorizzatorio (oggetto della presente trattazione), la semplificazione dei controlli, le garanzie per evitare non conformità ambientali e le conseguenti sanzioni amministrative e penali (si pensi alla responsabilità amministrativa da illecito penale di cui al D. Lgs 231/01 e ss. mm. e ii.) oltre ad un vantaggio economico di non poco conto per il bilancio d'impresa.

A livello generale, secondo quanto disposto dall'art. 29-octies del D. Lgs 152/06, l'autorità competente, (nel caso di specie la Regione Puglia) rinnova ogni cinque anni l'Autorizzazione Integrata ambientale (AIA), confermando o aggiornando le relative condizioni, a partire dalla data di rilascio. Sei mesi prima della scadenza, il gestore invia all'autorità competente una domanda di rinnovo, corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'art. 29-ter, comma 1 (tipologia impianto, portata, materie prime usate o prodotte dall'impianto, etc.).

Orbene, stante poi la disposizione secondo la quale alla "domanda" si applica quanto previsto all'art. 29-ter, comma 3, di cui si riporta *sic et simpliciter* il testo normativo: «**Qualora le informazioni e le descrizioni fornite secondo un rapporto di sicurezza, elaborato conformemente alle norme previste sui rischi di incidente rilevante connessi a determinate attività industriali, o secondo la norma UNI EN ISO 14001, ovvero i dati prodotti per i siti registrati ai sensi del Reg. CE 761/2001 (EMAS II ora sostituito dall'EMAS III di cui al Reg. CE 1221/09) , nonché altre informazioni fornite secondo**

² E' bene evidenziare che mentre secondo lo standard ISO si è dinanzi all'istituto giuridico della "certificazione", per l'Emas si parla soltanto ed esclusivamente di registrazione, trattandosi di un percorso piuttosto complesso rispetto a quello tracciato dall'International Standard Organization (ISO – Organismo che adotta le norme ISO).

³ Con NIMBY (acronimo inglese per *Not In My Back Yard*, lett. "Non nel mio cortile") si indica un atteggiamento che si riscontra nelle proteste contro opere di interesse pubblico che hanno, o si teme possano avere, effetti negativi sui territori in cui verranno costruite, come ad esempio grandi vie di comunicazione, cave, sviluppi insediativi o industriali, [termovalorizzatori](#), [discariche](#), depositi di [sostanze pericolose](#), [centrali elettriche](#) e simili.

L'atteggiamento consiste nel riconoscere come necessari, o comunque possibili, gli oggetti del contendere ma, contemporaneamente, nel non volerli nel proprio territorio a causa delle eventuali controindicazioni sull'ambiente locale.

⁴ Occorre evidenziare che: **"l'evoluzione green degli appalti pubblici rappresenta un efficace strumento di politica industriale con cui perseguire obiettivi di miglioramento ambientale in grado di coniugare infatti efficienza della spesa pubblica e capacità dei sistemi produttivi a generare risposte migliori sotto il profilo ambientale. Il nostro Paese, che ha adottato un Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità degli Acquisti della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) nel 2008, revisionato nel 2013 (Dm Ambiente 10 aprile 2013), si posiziona all'ottavo posto tra i 27 Stati membri per quanto riguarda lo stato di attuazione del GPP (numero di bandi con criteri di preferibilità ambientale)"** – fonte: STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 9° Gruppo di lavoro: "Regioni e Enti locali per la green economy" – www.statigenerali.org.

qualunque altra normativa, rispettino uno o più requisiti di cui al comma 1 del presente articolo (cioè le indicazioni sulla tipologia dell'impianto, portata, materie prime usate o prodotte, etc.), tali dati possono essere utilizzati ai fini della presentazione della domanda e possono essere inclusi nella domanda o essere ad essa allegati» non può sottrarsi sull'enorme vantaggio di cui l'Azienda dispone quand'anche decida di indirizzarsi dapprima verso la certificazione ISO 14000 e poi verso la registrazione Emas.

Nel caso in questione, la Vergine S.p.a. dopo aver ottenuto dalla Regione Puglia l'AIA in data 19 giugno 2008, il 19 settembre 2008 otteneva la "registrazione EMAS" ai sensi del Reg. CE 761/2001, per la quale in sede di ricorso amministrativo *ad opponendum* vantava il diritto ad un rinnovo della medesima AIA non più allo scadere dei cinque anni (da conteggiarsi a partire dal 19 giugno 2008, termine che la Core ha poi postatato alla data di notifica dell'atto autorizzativo, ovvero al 23 luglio 2008!) sicchè la scadenza avrebbe da considerarsi quella del 23 luglio 2013, ma piuttosto a quello ottennale sempre a partire dal primo rilascio avvenuto nel 2008 (23 luglio 2008), così dovendosi applicare quanto disposto dal comma 2 dell'art. 28-octies del D. lgs 152/06.

In effetti, attraverso una mera interpretazione letterale della norma, secondo i giudici amministrativi leccesi, sarebbe risultata *"fuori luogo ogni interpretazione della norma diversa dal dato letterale"* statuendo la medesima disposizione che se la registrazione fosse successiva all'autorizzazione (ed in effetti è successiva sia al 18 giugno 2008, data del rilascio, sia al 23 luglio 2008, data di notifica dell'atto autorizzativo) il **"rinnovo"** sarebbe effettuato ogni otto anni a partire dal primo successivo rinnovo (non c'è alcun dubbio trattarsi di primo rinnovo).

Questo orientamento è stato successivamente annullato dal Consiglio di Stato, nel frattempo chiamato ad esprimersi dalla Vergine S.p.a. avverso la Sentenza del TAR di Lecce.

I giudici di Palazzo Spada nella sentenza n. 3890/2013 hanno posto il *thema decidendum* sulla necessità di stabilire la posizione della registrazione Emas rispetto al procedimento di autorizzazione, prodromico al rilascio dell'AIA.

Se l'iscrizione presuppone necessariamente un impianto già in esercizio, come nel caso *de quo*, e, ai fini del proseguo dell'iter di registrazione, l'impresa debba effettuare un'analisi ambientale iniziale delle sue attività, dei suoi prodotti e servizi per poter procedere alla elaborazione ed attuare quelle misure organizzative necessarie a realizzare un sistema di gestione ambientale, è apparso evidente, sul piano logico, *"domandare"*, dicono i giudici amministrativi, *tale iscrizione in quanto si sia ottenuta l'autorizzazione AIA o quanto meno ne sia previsto l'ottenimento nelle more della relativa istanza.*

Di particolare interesse è poi la motivazione su cui il Consiglio di Stato sussume la propria decisione. In linea di *principium iuris* è significativo l'accoglimento della deduzione dell'appellante Vergine S.p.a. basata su *"indiscutibili considerazioni di carattere logico"* rinvenibili in quei casi in cui l'iscrizione (*rectius*: registrazione) avvenga contestualmente al rilascio dell'autorizzazione ambientale.

Attraverso questa *interpretatio legis*, intessuta prevalentemente sul piano logico, si porrebbe fine a quell'ambiguità letterale che in primo gravame aveva orientato il TAR verso una non applicazione dell'estensione ottennale di cui al comma 2 dell'art. 28-octies del TUA.

In effetti, nel caso in esame, pur considerando quale data di scadenza quinquennale e/o ottenale quella del 23 luglio 2008 (scadenza ottennale: 23 luglio 2016) la contestualità intercorrente tra gli istituti del rilascio (notifica) e della registrazione è tutt'altro che distanziato nel tempo, specie se si considera che il D. Lgs 59/2005 ha introdotto l'AIA prima dell'entrata in vigore del D.Lgs 152/06 cosicché non poteva darsi il caso di impianti registrati EMAS ma non autorizzati. Aspetto di non poco conto, che il Consiglio di Stato ha sentenziato essere stato "trascurato" dal TAR che ha finito per attribuire alla disposizione di cui al primo comma dell'art. 29-octies un'inesistente carattere di norma transitoria causata dall'assenza di sicuri indici formali.

Ne discende pertanto che il secondo periodo del predetto comma 2, quello oggetto del contendere, nella parte in cui prescrive il rinnovo ottennale "*a partire dal primo successivo rinnovo*" deve essere logicamente inteso nel senso che esso si riferisca al primo rinnovo scadente dopo l'iscrizione EMAS. Nel caso di specie quindi, la "normale scadenza" dell'Autorizzazione Ambientale Integrata, sarebbe in forza della decisione del Consiglio di Stato, quella del 19.9.2016 (tre anni in più a partire dal rilascio/notifica dell'AIA, avvenuta il 23.7.2008) e non più quella del 23.7.2013 (quinquennale).

Cristian Rovito

Pubblicato il 15 ottobre 2013