

1.1 - Normativa di riferimento

Prima di analizzare nel dettaglio la legislazione italiana, è necessario fare riferimento alla normativa comunitaria da cui l'AIA deriva, essendo essa il punto di partenza e di sviluppo per l'AIA stessa.

Fin dall'inizio del suo operato, il Consiglio dell'Unione Europea aveva prodotto direttive a tutela dell'ambiente, considerando però separatamente ciascun comparto ambientale: erano state così emanate la direttiva 75/442/CE riguardante i rifiuti; la direttiva 76/464/CE disciplinante l'inquinamento dei corsi d'acqua; la direttiva 80/68/CEE per la protezione delle acque sotterranee; la direttiva 84/360/CE concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico dovuto agli impianti industriali, e numerose altre.

In ciascuna di queste direttive risultava evidente già allora non solo l'intenzione di ridurre e, per quanto possibile, eliminare ogni forma d'inquinamento, ma anche la volontà di prevenire qualsiasi azione umana volta a danneggiare il settore ambientale preso in esame; quello che mancava era però l'interdisciplinarietà delle norme, nel senso che, ad esempio, la direttiva riguardante i rifiuti non poteva applicarsi a quelli prodotti dalla depurazione delle acque di scarico delle industrie, e sostanze che risultavano pericolose per un determinato settore erano trascurate in un altro.

Col passare degli anni, e in particolar modo in seguito alla presa di coscienza dell'importanza dello sviluppo sostenibile, cioè lo *“sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”* (Rapporto Brundtland, 1987), la Comunità Europea ha identificato l'approccio integrato alla valutazione delle problematiche ambientali come lo strumento più efficace per il raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità: non più l'ambiente visto nei suoi comparti distinti, e come un'entità separata dallo sviluppo umano, ma la fusione e imprescindibilità delle considerazioni ambientali nell'ambito di ogni politica settoriale riguardante economia, industria, energia, trasporti, ecc. (De Leo G., Pastore M.L., 2003).

Da questo impulso internazionale deriva la consapevolezza di dover dare *“priorità alla riduzione integrata dell'inquinamento quale elemento importante della tendenza verso un equilibrio più sostenibile tra attività umane e sviluppo socioeconomico, da un lato, e risorse e capacità rigenerativa della natura dall'altro”*; nasce quindi la Direttiva 96/61/CE **“sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento”**.

Oggetto della direttiva è la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento proveniente da impianti industriali; dall'art.1 si evince che *“essa prevede misure intese a evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso...”*; questo si realizza attraverso un'unica autorizzazione per le aziende, che va a sostituire tutte le singole autorizzazioni finora emesse e snellisce, per le aziende, la procedura burocratica.

Le attività soggette a tale direttiva sono presentate all'Allegato I, e riguardano principalmente attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, l'industria dei prodotti minerali e quella chimica, la gestione dei rifiuti e altri processi industriali (dal macello all'allevamento intensivo di pollame o di suini); sono riportati i limiti massimi di potenza e/o capacità produttiva entro i quali la direttiva viene applicata o meno.

Numerose sono le definizioni d'interesse, che ritroveremo anche nella normativa italiana:

“impianto esistente”: un impianto in funzione, o, nell'ambito della legislazione vigente anteriormente alla data di messa in applicazione della presente direttiva, un impianto autorizzato o che abbia costituito oggetto, a parere dell'autorità competente, di una richiesta di autorizzazione completa, a condizione che esso entri in funzione al massimo entro un anno dalla data di messa in applicazione della presente direttiva;

“valori limite di emissione”, la massa espressa in rapporto a determinati parametri specifici, la concentrazione e/o il livello di un'emissione che non possono essere superati in uno o più periodi di tempo. I valori limite di emissione possono essere fissati anche per determinati gruppi, famiglie o categorie di sostanze, segnatamente quelle di cui all'Allegato III.

I valori limite di emissione (d'ora in poi ELVs) sono individuati a livello statale, che fissa valori minimi e massimi ed anche delle linee guida per la riduzione delle emissioni stesse; saranno poi le autorità locali a controllare il rispetto dei limiti imposti, nonché gli impianti stessi.

E' da sottolineare come questi ELVs siano legati direttamente al tipo di tecnologia che si adopera, e vadano confrontati sempre con i valori standard di qualità derivati invece dagli studi sulla qualità della vita umana: di conseguenza, gli ELVs risultano sempre maggiori, in valore assoluto, rispetto ai valori standard, e la normativa prevede che debbano venire abbassati per garantire una qualità di vita ottimale per tutti i cittadini.

Viene indicata per la prima volta la differenza tra una modifica “innocua” e una sostanziale:
"modifica dell'impianto", una modifica delle sue caratteristiche o del suo funzionamento ovvero un suo potenziamento che possa produrre conseguenze sull'ambiente;
"modifica sostanziale", una modifica dell'impianto che, secondo l'autorità competente, potrebbe avere effetti negativi e significativi per gli esseri umani o l'ambiente;

La definizione di modifica sostanziale appare fin da ora troppo vaga, poiché non individua uno o più criteri per distinguerla da una modifica “normale”; quest’ambiguità rimarrà anche nella normativa italiana, generando incomprensioni e ritardi nei procedimenti autorizzativi.

S’introducono le Migliori Tecniche Disponibili (di seguito MTD o Best Available Techniques, BAT), così definite all’art.2 e 3:

"migliori tecniche disponibili": la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi a evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. Per:
"tecniche", s’intende sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;
"disponibili", qualifica le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli;
"migliori", qualifica le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Per individuarle, le BAT devono soddisfare le considerazioni presenti nell'Allegato IV: impiegare tecniche a scarsa produzione di rifiuti; utilizzo di sostanze meno pericolose; prevenire o ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle emissioni e dei rischi.

Questi strumenti, individuate a livello europeo da un apposito ufficio con sede a Siviglia e indicate ai singoli Stati Membri attraverso la pubblicazione di BRefs (BAT Reference documents), sono una delle caratteristiche principali dell'IPPC. E’ attraverso la promozione e l'utilizzo delle BAT che si

riduce l'impatto antropico sull'ambiente, e si promuovono non solo tecnologie più innovative ed efficienti ma anche le tecniche più idonee per conseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile; è attraverso l'uso delle BAT che si ottengono ELVs sempre inferiori e simili ai valori standard di qualità della vita.

La normativa prevede che *“nessun nuovo impianto funzioni senza autorizzazione”* (art. 4) e che gli Stati membri *“adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione quando sono coinvolte più autorità competenti al fine di garantire un approccio integrato effettivo di tutte le autorità competenti per questa procedura”* (art. 7).

La domanda di autorizzazione (art. 6), da presentarsi all'autorità competente individuata dal singolo stato membro, deve contenere la descrizione:

- dello stato del sito di ubicazione dell'impianto;
- dell'impianto, del tipo e della portata delle sue attività;
- delle materie prime e secondarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'impianto;
- delle fonti di emissione dell'impianto;
- del tipo e dell'entità delle prevedibili emissioni dell'impianto in ogni settore ambientale nonché un'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente;
- della tecnologia prevista e delle altre tecniche per prevenire e controllare le emissioni dall'impianto oppure, qualora ciò non fosse possibile, per ridurle;
- ove necessario, delle misure di prevenzione e di recupero dei rifiuti prodotti dall'impianto,

oltre ad una relazione non tecnica di tutti gli elementi precedenti, i valori limite di emissione e alla descrizione della metodologia e della frequenza dei controlli (art. 9).

I valori limite di emissione sono stabili (art. 18) dal Consiglio per:

- le categorie di impianti di cui all'Allegato I, fatta eccezione per le discariche di cui ai paragrafi 5.1 e 5.4 di tale allegato e
- le sostanze inquinanti di cui all'Allegato III per le quali sia stata riscontrata la necessità di un'azione comunitaria in base, segnatamente, allo scambio di informazioni di cui all'art. 16.

Qualora il Consiglio non abbia deliberato dei valori di riferimento, l'Allegato II riporta l'elenco delle Direttive europee da utilizzarsi a loro posto; non solo queste non vengono abrogate, ma si

riprendono e s'integrano quindi tutti i singoli valori limite utilizzati nel passato, per creare un'unica tabella di valori limite.

Viene garantito al pubblico, definito come *“una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone”*, e al pubblico interessato, cioè *“il pubblico che subisce o può subire gli effetti dell'adozione di una decisione relativa al rilascio o all'aggiornamento di una autorizzazione o delle condizioni di autorizzazione, o che ha un interesse rispetto a tale decisione; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse”* (art. 4, direttiva 2003/35/CE), l'accesso all'informazione e la partecipazione alla procedura di autorizzazione (art. 15); si pianifica lo scambio di informazioni tra uno Stato e la Commissione (art. 16) e tra i singoli Stati membri nel caso di effetti transfrontalieri (art. 17).

L'art. 21 imponeva agli Stati membri di conformarsi entro tre anni a decorrere dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee (pubblicazione avvenuta il 10/10/2006, G.U. n. L 257): in Italia la direttiva è stata in un primo momento recepita parzialmente, con il D.Lgs. 372/99 *“Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento”*, abrogato successivamente dal D.Lgs. 59/2005, che andiamo di seguito a descrivere.

1.2 - Normativa AIA

La normativa italiana ha recepito la direttiva IPPC prima con il D.Lgs. 372/99 in maniera incompleta, e successivamente ha emanato il Decreto Legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 *“Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento”*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 22 aprile 2005 - Supplemento Ordinario n. 72. Questo doppio turno è stato necessario in seguito ai numerosi dubbi emersi nel primo documento riguardo alle relazioni esistenti tra la procedura IPPC e quella di VIA, e tra IPPC e la direttiva Severo II, che i successivi decreti attuativi non erano riusciti a chiarire (De Leo G., Pastore M.L., 2003).

Il decreto che andiamo di seguito a illustrare è costituito da 19 articoli, 6 Allegati e numerose Note.

L'art. 1 ricalca fedelmente il corrispettivo della direttiva europea, indicando come oggetto *“la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'Allegato*

I; esso prevede misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso". L'autorizzazione integrata ambientale (di seguito AIA) rispetta i seguenti principi generali (art. 3):

- devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando in particolare le migliori tecniche disponibili;
- non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi;
- deve essere evitata la produzione di rifiuti, in caso contrario i rifiuti sono recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono eliminati evitandone e riducendone l'impatto sull'ambiente;
- l'energia deve essere utilizzata in modo efficace;
- devono essere prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
- deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e il sito stesso deve essere ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale.

Le definizioni d'interesse sono recepite in toto, e vi sono anche delle aggiunte importanti: si considera *"impianto esistente"* qualsiasi unità tecnica permanente che *"al 10 novembre 1999, aveva ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio, o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale, o per il quale a tale data erano state presentate richieste complete per tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio, a condizione che esso sia entrato in funzione entro il 10 novembre 2000"*; s'identifica quindi come *"nuovo, un impianto che non ricade nella definizione di impianto esistente"*.

Vengono recepite anche le definizioni di modifica dell'impianto, e modifica sostanziale, aggiungendo a quest'ultima che *"per ciascun'attività per la quale l'Allegato I indica valori di soglia, è sostanziale una modifica che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa."*

Viene inoltre recepito l'adeguamento dovuto alla 2003/35/CE riguardo al *"pubblico interessato"*, descritto come *"il pubblico che subisce o può subire gli effetti dell'adozione di una decisione relativa al rilascio o all'aggiornamento di una autorizzazione o delle condizioni di autorizzazione, o che ha un interesse rispetto a tale decisione; ai fini della presente definizione le organizzazioni*

non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse” (Galotto G., Mazzoleni M., 2008).

Ai fini del rilascio dell’AIA, il gestore dell’impianto richiedente deve presentare una domanda all’ufficio competente, in cui descrive il tipo di impianto da autorizzare, le materie prime utilizzate, le fonti d’emissione, le tecnologie usate nel processo produttivo, le apparecchiature in uso per l’abbattimento delle emissioni, oltre ad una sintesi non tecnica: questi dati devono essere inseriti in apposite schede, così divise:

- scheda A: Identificazione dell’impianto;
- scheda B: Precedenti Autorizzazioni dell’impianto e norme di riferimento;
- scheda C: Capacità produttiva;
- scheda D: Materie prime ed intermedi;
- scheda E: Emissioni (atmosferiche, idriche, sonore);
- scheda F: Sistemi di contenimento;
- scheda G: Produzione di rifiuti;
- scheda H: Energia;
- scheda I: Tabella riepilogativa generale.

Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, l’autorità competente comunica al gestore la data di avvio del procedimento; entro i successivi 15 giorni il gestore deve pubblicare la notizia dello stesso su un quotidiano a diffusione provinciale, regionale o nazionale a seconda dell’entità della competenza del procedimento, ed entro altri 15 giorni l’autorità competente raccoglie, da parte del pubblico interessato, le eventuali osservazioni. Viene quindi convocata la Conferenza dei Servizi (di seguito CdS), coinvolgente i principali enti e amministrazioni competenti, la quale entro 150 giorni deve rilasciare o meno l’autorizzazione all’azienda in esame; la Conferenza analizza la documentazione recata dal gestore, presta attenzione alle osservazioni pervenute e può, nel caso, richiedere integrazioni o specificazioni. Se l’azienda soddisfa i requisiti della normativa, viene rilasciata l’AIA che sostituisce ogni altra autorizzazione, visto, parere o nulla osta previsti dalla vecchia normativa (l’elenco delle autorizzazioni sostituite dall’A.I.A. è riportato nell’Allegato II). Il D.Lgs. 59/2005 poneva come termine ultimo per il rilascio dell’AIA il 30 ottobre 2007.

L’autorizzazione si propone di conseguire un livello elevato di protezione dell’ambiente nel suo complesso (art. 7); per questo suggerisce l’utilizzo delle migliori tecniche disponibili, obbligandone

contemporaneamente all'uso per soddisfare i VLEs (Pini A., 2001), e riporta i valori limite di emissione, oltre che le modalità e la frequenza dei controlli, le misure relative alle condizioni diverse da quelle di normale esercizio (fasi di avvio, di arresto definitivo dell'impianto). Al suo interno può contenere anche misure supplementari particolari più rigorose (art. 8).

L'AIA viene rinnovata ogni 5 anni, salvo i casi in cui l'azienda posseda la certificazione EMAS o UNI ES ISO 14001, per cui il rinnovo viene fatto rispettivamente ogni 8 e 6 anni; la procedura prevede che, entro sei mesi dalla scadenza, il gestore invii all'autorità competente una domanda di rinnovo correlata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni, ed entro 150 l'autorità rilascia nuovamente l'autorizzazione secondo la procedura prevista all'articolo 5 (Galotto G., Mazzoleni M., 2008).

L'art. 10 illustra il procedimento da seguire nel caso si debba effettuare una modifica sostanziale, mentre l'art. 11 precisa che, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, o di esercizio in assenza dell'AIA, le autorità competenti possono procedere:

- alla diffida
- alla diffida e sospensione dell'attività
- alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'impianto

secondo la gravità delle infrazioni. Ulteriori sanzioni amministrative pecuniarie sono elencate e descritte all'art. 16.

Sono presenti sei Allegati in calce alla normativa, così strutturati:

Allegato I: elenco delle attività industriali di cui all'art.1:

Allegato II: elenco delle autorizzazioni ambientali già in atto, da considerare sostituite dall'A.I.A.;

Allegato III: lista delle principali sostanze inquinanti da monitorare;

Allegato IV: considerazioni per individuare le MTD;

Allegato V: categorie di impianti soggetti a A.I.A. statale;

Allegato VI: finalità dell'osservatorio IPPC di cui all'art. 13.

1.3 - Il confronto tra l'Italia e gli altri paesi UE

La direttiva 96/61/CE prevede, all'art. 21, l'adozione entro tre anni al decorrere dalla pubblicazione della stessa nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, avvenuta nell'ottobre del 1996; per valutare lo stato della messa in applicazione in tutti gli stati membri si garantisce l'adozione de *“le misure necessarie per informare ogni tre anni la Commissione ... La Commissione pubblica ogni tre anni i risultati degli scambi di informazioni”* (art. 16.1 e 16.3).

Il primo report disponibile sulla situazione attuativa della norma europea è stato presentato dalla Commissione nel Giugno 2004 ed ha come titolo *“Analysis of Member States' first implementation reports on the IPPC Directive (EU-15)”*; il ritardo della pubblicazione è dovuto al fatto che molti paesi europei hanno recepito la Direttiva in modi e tempi differenti, rendendo quindi i dati disponibili nel 1999 non significativi sia per quantità (solo pochi paesi potevano mostrare dati, anche minimi) che per qualità (una relazione basata su dati provenienti da quattro, cinque paesi non sarebbe stata rappresentativa della situazione globale).

Il report, realizzato su commissione dal gruppo greco LDK-ECO Environmental Consultants S.A., analizza i dati riguardanti gli anni 2000, 2001 e 2002 attraverso lo studio delle risposte ad un questionario di 45 domande proposto ad ognuno dei 15 paesi che risultavano appartenenti all'Unione Europea in quell'intervallo di tempo.

I quesiti sono proposti come domande aperte, il che ne ha reso difficile la consultazione: gli stati membri hanno adottato stili diversi, a volte rispondendo in maniera esaustiva alle domande, altre volte in modo laconico: alcune risposte sono brevi ma centrano il punto della questione, altre o sono troppo brevi e senza contenuto, o troppo lunghe e divaganti. Quest'aspetto è stato evidenziato dalla LDK-ESO alla Commissione, e preso come spunto per migliorare la qualità del report stesso, che è stato riproposto agli Stati membri per gli anni 2003, 2004 e 2005, attualmente in corso di studio; si è visto anche che alcuni quesiti devono essere più specifici (soprattutto quelli riguardanti i valori limite di emissione) e chiari (in modo da non alterare il senso della domanda posta), e che l'introduzione di tabelle standard o persino a scelta multipla semplificherebbe molto la successiva consultazione.

I 45 quesiti posti possono essere raggruppati in 16 tematiche generali, riguardanti:

- descrizione generale;
- impianti interessati;

- obblighi basilari;
- impianti esistenti;
- applicazioni permesse;
- coordinamento e condizioni della procedura;
- condizioni dei permessi;
- obblighi generali;
- standard di qualità ambientale;
- sviluppo delle BAT;
- modifiche alle aziende;
- aggiornamento e rinnovo dell'autorizzazione;
- conformità alle norme;
- informazione e partecipazione del pubblico;
- cooperazione transfrontaliera;
- relazione con altri strumenti Comunitari.

I paesi che hanno risposto al report sono indicati in Tabella 1.1; da notare il fatto che il Lussemburgo, anche se presente nelle considerazioni generali, non ha risposto al questionario.

AT	Austria
BE/B	Belgio – Zona di Bruxelles
BE/F	Belgio – Zona fiamminga
BE/W	Belgio – Zona vallona
DK	Danimarca
FI	Finlandia
FR	Francia
DE	Germania
EL	Grecia
IE	Irlanda
IT	Italia
LU	Lussemburgo
NL	Olanda
PT	Portogallo
ES	Spagna
SE	Svezia
UK	Regno Unito

Tabella 1.1

Di seguito andiamo ad analizzare alcuni paesi europei, dai più importanti a quelli più vicino a noi come situazione normativa in campo ambientale; riportiamo anche la situazione dell'Italia, così come essa appare dall'analisi del report.

DANIMARCA

La Danimarca possedeva un sistema di autorizzazione già prima del 1999, basato sugli stessi principi della Direttiva IPPC; di conseguenza, la normativa vigente è stata solo aggiornata per implementare quegli aspetti della Direttiva che non erano precedentemente presenti.

Il report evidenzia un sistema autorizzativo maturo ed effettivamente in atto, che si caratterizza per non essere una copia della Direttiva IPPC, ma un sistema originale e che rispecchia pratiche ed esperienze nazionali: a seconda del tipo di attività richiedente l'autorizzazione, l'autorità competente è la Contea o il Municipio; nel caso di coinvolgimento di entrambi i soggetti, il procedimento viene eseguito dall'ente responsabile della maggior parte delle operazioni. L'Agenzia danese per la Protezione Ambientale pubblica regolamenti specifici per le industrie, guide e consigli per individuare le BAT, oltre ad una Lista di Riferimento contenente informazioni sulle tecnologie più pulite, aggiornata ad intervalli regolari, e su come interpretare ed utilizzare i BRefs. Nei casi di modifica sostanziale il pubblico deve essere coinvolto nel processo decisionale.

Appare poco chiaro come la normativa nazionale recepisce l'art. 9 della Direttiva riguardante le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione; il governo deve ancora dimostrare alla Commissione come intende recepire anche l'Allegato IV indicante i criteri di individuazione delle BAT: al momento, vengono utilizzati a livello nazionale i BREFs.

Non esiste, ad oggi, un elenco dei casi sanzionati dall'autorità locale, cosa che appare inusuale ed improbabile: in caso di non rispetto dell'autorizzazione, sono previste pene amministrative.

FRANCIA

Anche la Francia possedeva un suo sistema di autorizzazioni ambientali in atto molto prima dell'avvento della Direttiva IPPC; questo sistema copriva già molti degli aspetti della direttiva, ma è stata comunque prodotta una nuova normativa per implementare i nuovi requisiti introdotti dalla Direttiva.

Una particolare caratteristica del sistema francese è quello di basarsi su obblighi generali, stabiliti come ordini settoriali ministeriali (*sectoral ministerial orders*), per formulare condizioni autorizzative, piuttosto che su una valutazione più flessibile da parte delle autorità competenti basata su linee guida e ELVs settoriali; ciascuno di questi ordini prescrive requisiti tecnici minimi, mentre la normativa nazionale specifica quali BAT devono essere prese in considerazione al momento del rilascio dell'autorizzazione; si prescrivono abitualmente ELVs più bassi di quelli

indicati dai BREFs (questi documenti sono disponibili, tradotti, sul sito del ministero). L'autorità competente è il Prefetto, ad eccezione delle richieste degli impianti situati a Parigi (per cui l'autorità è la polizia parigina) e dagli impianti riguardanti la sicurezza nazionale (di cui si occupa il Ministero della Difesa); ispezioni di controllo possono essere eseguite in qualsiasi momento, e sono previste sanzioni amministrative (deposito di denaro, sospensione dell'attività, chiusura) ma anche penali (148 cause registrate).

Un aspetto negativo che è stato evidenziato riguarda la tempistica: molti impianti esistenti dovranno riaggiornare la loro domanda solo nel 2010, e non entro il 2007 come indicato nella Direttiva IPPC: questo riguarda gli impianti che hanno ricevuto l'autorizzazione tra il 1997 ed il 2000, o nel periodo 1987-1990, o 1977-1980, ecc. Altra nota, i dati forniti non sono distinti tra impianti che hanno richiesto una modifica sostanziale ed impianti nuovi.

GERMANIA

Il paese ha recepito la Direttiva attraverso un'ampia legge (assieme anche altre direttive comunitarie) ed attraverso emendamenti alle tre leggi settoriali presenti, rispettivamente concernenti immissioni, acque e rifiuti; in quest'ultimo caso, è stato imposto alle autorità competenti l'obbligo formale alla collaborazione reciproca. In pratica, tutte le attività dell'Allegato I devono richiedere un permesso conforme alle sopraccitate leggi settoriali (l'Atto Federale di Controllo delle Immissioni), con l'esclusione delle discariche, che ricadono nella terza.

La normativa tedesca è andata oltre la Direttiva e applica i requisiti dell'IPPC anche ad altre categorie di attività rispetto a quelle presenti nell'Allegato I, e per alcune delle attività dell'Allegato I indica valori di capacità o potenza inferiori a quelli indicati dalla Direttiva. Si usa il concetto di "stato dell'arte", equivalente a quello delle BAT in quanto si basa su identici requisiti.

La procedura autorizzativa appare coordinata nonostante la presenza di leggi settoriali distinte, e recepisce ed applica tutti i concetti essenziali della Direttiva IPPC (come l'approccio integrato e l'ascolto di tutti i soggetti interessati).

Una particolarità del sistema tedesco: i valori limiti d'emissione ed i parametri equivalenti sono normalmente indicati nelle autorizzazioni come riferenti a standard generali, definiti in un corpo di regole definito "*substatutory*" (consistente in ordini prescritti e disposizioni amministrative); questo documento spiega in dettaglio i requisiti che le autorità competenti devono prendere in

considerazione quando rilasciano le autorizzazioni, permettendo loro notevoli margini di discrezione.

Il fatto che, durante il periodo d'esame, il paese abbia rilasciato un considerevole numero di autorizzazioni IPPC, e che i requisiti della Direttiva siano stati recepiti nella pratica del processo, testimonia l'esistenza di un sistema autorizzativo maturo ed efficiente.

Gli aspetti negativi riscontrati sono la non chiarezza dei termini di revisione delle domande, e il coinvolgimento nel processo decisionale solamente di coloro che hanno presentato obiezioni.

GRECIA

Il recepimento della Direttiva si è completato solamente nel 2003, attraverso integrazione nella normativa esistente, modificando e completando la Legge quadro per l'ambiente.

Il sistema così creatosi segue fedelmente la Direttiva IPPC, senza rilevanti discordanze; viene però evidenziata la lacuna per quanto riguarda l'informazione e la consulta degli altri Stati membri, se coinvolti. E' comunque chiaro che il recepimento della normativa comunitaria è ancora all'inizio, rispetto al momento dell'analisi, e quindi questa mancanza viene giustificata e segnalata come elemento migliorabile.

ITALIA

L'Italia non possedeva un precedente sistema autorizzativo, così che quello attuale si è basato proprio sulla Direttiva IPPC. Dal questionario emerge che, mentre la maggior parte dei requisiti sono stati recepiti dalla normativa nazionale (ad eccezione di due punti dell'art. 6 riguardanti i contenuti della domanda di autorizzazione), persiste un certo ritardo nel recepimento pratico di tutte le misure e strumenti indicati, e il sistema autorizzativo integrato previsto non appare ancora completamente funzionante al momento del report; ciò è dimostrato dal ridotto numero di nuovi impianti dichiarato (al 2000 erano 14, contro i 843 della Francia o i 429 della Germania) come dal numero di modifiche sostanziali effettuate, 6 in totale.

Altra mancanza è il coinvolgimento del pubblico, che risulta non sufficiente.

OLANDA

Al momento del report, l'Olanda non aveva ancora recepito tutte le richieste della Direttiva IPPC all'interno della sua normativa, e di conseguenza il sistema autorizzativo in uso risultava ancora, in

gran parte, quello preesistente (in funzione dal 1993): esso appare alquanto complesso, essendo regolato da due differenti atti, la Legge sulla Gestione ambientale e la Legge per l'Inquinamento delle Acque superficiali, decisamente settoriali, e per il fatto di costringere gli operatori a chiedere autorizzazioni distinte riguardanti settori diversi ad una moltitudine di autorità diverse.

Pochi cambiamenti sono stati apportati per aggiornarsi alla Direttiva IPPC, anche se previsti al momento della consegna del questionario; la differenza più significativa viene individuata nell'incentrarsi, durante tutto il processo autorizzativo, sul concetto di ALARA (As Low As Reasonable Available) piuttosto che su quello di BAT; anche il termine di scadenza indicato, cioè Ottobre 2007, non è stato recepito.

Vi sono anche aspetti positivi: il processo autorizzativo è comunque effettivo ed in uso da molti anni, garantendo così una revisione ed un aggiornamento delle autorizzazioni frequente ed esaustivo, come testimonia il grande numero di impianti che hanno effettuato modifiche sostanziali nel periodo in esame (circa il 45% di tutti gli impianti esistenti); la cooperazione transfrontaliera è efficace, sono infatti riportati 11 casi di scambi di informazioni con paesi confinanti.

PORTOGALLO

Il Portogallo non aveva un precedente sistema integrato di autorizzazione, e questo spiega perché la Direttiva IPPC è stata recepita praticamente in toto nella normativa nazionale; nel report si afferma che il processo autorizzativo è discretamente effettivo, considerando che le procedure pratiche appaiono abbastanza dettagliate e specifiche.

Si evidenziano due aspetti negativi. In primo luogo, viene coinvolto un eccessivo numero di autorità che, sebbene coordinate e in costante comunicazione tra loro, porta a ritardi ed incongruenze, oltre a limitare l'efficacia del sistema integrato. Secondariamente, non è stata concepita o realizzata una procedura-guida a livello nazionale, a discapito ancora dell'efficacia del processo autorizzativo.

SPAGNA

In seguito alla pubblicazione della Direttiva IPPC, la Spagna ha introdotto un nuovo sistema autorizzativo; di particolare interesse il suo carattere decentralizzato, nel quale le Comunità Autonome possono emanare le proprie linee guida, se lo desiderano.

La maggior parte dei requisiti sono stati recepiti, anche se si sottolinea la poca chiarezza e completezza delle risposte al report del paese, che non permette un'analisi accurata della situazione spagnola.

INGHILTERRA

Gli inglesi avevano già un sistema integrato di autorizzazione prima della nascita della Direttiva IPPC; la normativa regionale ha integrato i nuovi requisiti ove precedentemente assenti, con poche eccezioni.

Dal report emerge una situazione matura ed efficace, che si basa proprio sulla passata esperienza nazionale di autorizzazioni integrate, ispezioni ambientali e applicazione delle norme; l'attuazione della Direttiva IPPC è considerata soddisfacente sotto molti aspetti, tranne che per i tempi del rinnovo e dell'aggiornamento dell'autorizzazione (non indicati, anche se dalla documentazione prodotta s'individua una frequenza di 8-10 anni), e per i rapporti coi paesi confinanti.

1.3.1 - Considerazioni

Dall'analisi del report si evince che la Direttiva è stata adeguatamente recepita dalla maggior parte degli Stati Membri; la sua attuazione, però, è risultata lenta in alcuni, soprattutto in quelli che non possedevano una precedente esperienza nelle autorizzazioni integrate ambientali.

Un consistente numero di Stati Membri possedeva già in opera un sistema integrato di autorizzazione per le attività industriali, ed è stato necessario apportare solo alcuni piccoli cambiamenti alla singola legislazione nazionale per rispettare le richieste della Direttiva; questo ha portato ad una situazione in cui ogni sistema autorizzativo ha le sue peculiari caratteristiche, che lo differenziano da un altro nel raggiungimento degli obiettivi dell'IPPC. In molti degli Stati Membri alcuni elementi del precedente sistema autorizzativo continuano ad essere dominanti, essendo ormai di uso comune e praticamente sviluppati; questo però rappresenta un ostacolo per alcuni Stati Membri, in quanto non permette di soddisfare tutte le richieste della Direttiva, in particolare proprio l'approccio integrato che è il concetto chiave dell'IPPC.

Gli Stati Membri che non possedevano un precedente sistema autorizzativo integrato hanno mostrato di riuscire a svilupparne uno completamente nuovo seguendo molto più da vicino le disposizioni della Direttiva, rispetto al caso sopraccitato; alcuni necessitano però di maggior tempo

per rendere funzionante ed operativo un apparato efficace, in quanto non possiedono un'esperienza rilevante o strutture già in funzione.

Dai dati raccolti, in tutta Europa risultano 5545 impianti (circa il 12.6% del totale) che hanno ricevuto autorizzazione a modifiche sostanziali o per nuovi impianti. C'è una notevole differenza tra i singoli Stati Membri: Svezia, Belgio (la parte fiamminga) e Olanda sono tra i paesi più attivi, con circa il 50% del totale degli impianti dichiarati recepenti queste tipologie di autorizzazione; dall'altro lato ci sono paesi che hanno emesso meno del 5% di permessi. Viene comunque fatto notare che molti Stati Membri hanno rilasciato persino le autorizzazioni agli impianti esistenti di corsa, in vista del limite fissato per Ottobre 2007; il questionario non chiedeva chiarimenti o spiegazioni riguardo alle autorizzazioni nuove, aggiornate o riconsiderate per gli impianti esistenti, quindi quella che si può tracciare è solo una situazione parziale.

Molti Stati Membri, senza precedenti sistemi autorizzativi integrati, appaiono in ritardo nel recepimento della Direttiva; in Spagna ed in Italia, ad esempio, durante il periodo del report, è stato rilasciato un numero veramente risibile di autorizzazioni per modifiche sostanziali o di nuovo impianto, in confronto al numero totale di impianti dichiarati, con il Portogallo che riesce a fare poco meglio (la Grecia non ha riportato dati quantitativi).

Alcune caratteristiche essenziali della Direttiva non sono state recepite o attuate adeguatamente, ma questo varia da Stato a Stato, anche se si possono individuare due punti principali mancanti in un considerevole numero di Stati Membri:

- a) riconsiderare ed aggiornare l'autorizzazione: molti paesi non hanno stabilito chiare tempistiche e procedure che tengano in considerazione i principi di cui all'art. 13 della Direttiva;
- b) garantire la partecipazione del pubblico al processo autorizzativo: soprattutto nel caso di effetti transfrontalieri, è un aspetto che spesso non viene proprio inserito nella normativa.

La Direttiva fissava poi come limite per certificare tutti gli impianti esistenti Ottobre 2007; la maggior parte degli Stati Membri rilascerà quasi tutte le autorizzazioni a ridosso di questa data, soprattutto per non aver adoperato fin dal principio un "approccio a fasi" per l'aggiornamento dei permessi; ciò comporterà un carico eccessivo sulle autorità competenti, carico che probabilmente non riuscirà a sopportare.

Altra considerazione che emerge dallo studio del report è che non sono stati riportati casi in cui fosse necessario prendere ulteriori misure per la protezione dell'ambiente, in quanto il solo uso delle BAT risultava insufficiente per soddisfare quegli standards di qualità ambientale definiti dalla legislazione comunitaria; questo fatto porta a chiedersi se la norma è stata effettivamente recepita dagli Stati Membri, anche se è possibile che l'applicazione singola delle BAT risulti praticamente sempre sufficiente per raggiungere tale scopo.

Analizzando quindi in generale la situazione descritta dal report, la Diretta appare come uno strumento efficace nella lotta all'inquinamento dovuto alle attività industriali, capace di apportare molti benefici, ma alcuni paesi hanno espresso il desiderio di un legame più stretto e coerente tra la stessa e la legislazione Comunitaria.

I risultati del report qua analizzato, e la discussione che si è generata, hanno portato la Commissione a produrre diversi atti:

- il 21 Dicembre 2007 è stata pubblicata la “Proposta per una Direttiva sulle emissioni industriali”, che riprende e armonizza le sette Direttive esistenti riguardo alle emissioni industriali in una singola, coerente e chiara norma;
- è stata emanata la Direttiva 2008/01/EC, che codifica la 96/61/CE e le apporta miglioramenti significativi.

La Direttiva 2008/01/EC abroga la 96/61/CE ed inserisce al suo interno quegli elementi che il report aveva indicato come mancanti: vengono fissati parametri e tempistiche più precise (un impianto si definisce “*esistente*”, e deve quindi seguire un certo tipo di percorso autorizzativo, se “*al 30 ottobre 1999, nell'ambito della legislazione vigente anteriormente a tale data, era in funzione o era autorizzato o che abbia costituito oggetto, a giudizio dell'autorità competente, di una richiesta di autorizzazione completa, purché sia poi entrato in funzione non oltre il 30 ottobre 2000*”); si distingue tra “pubblico” e “pubblico interessato” (convenzione di Århus, 1998), cosa che la normativa italiana aveva fatto, precedendo l'intenzione della Comunità Europea, e si dedica un intero articolo (il 15) ed un Allegato aggiuntivo (il numero V) alla sua informazione e partecipazione alla procedura di autorizzazione; si garantisce la possibilità di ricorso, da parte del pubblico, in caso di contestazione o violazione del procedimento (art. 16); la formula del report, come strumento per lo scambio di informazioni, è standardizzata, e messa in atto ogni tre anni.

Ad oggi, è in corso di studio il secondo report (2003, 2004 e 2005); i suoi risultati, assieme alle proposte e alle soluzioni che emergeranno nel corso dei vari eventi internazionali, serviranno a migliorare ulteriormente l'applicazione del concetto IPPC alla realtà europea; in Italia, il percorso è ancora difficoltoso, dovuto principalmente alla mancanza di esperienza in questo tipo di procedure, ma la speranza è che, con l'aiuto delle istituzioni sparse nel territorio ed anche colla nuova Direttiva, il procedimento diventi efficace in breve tempo ed aiuti il paese a garantire una qualità ambientale e di vita sempre migliore.