

IPPC **(Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento)**

1. Normativa europea e stato di attuazione in Italia.

La direttiva 96/61/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 24 settembre 1996 ha introdotto nella disciplina comunitaria i principi di prevenzione e controllo integrati dell'inquinamento (IPPC: *integrated pollution prevention and control*) per gli impianti produttivi di potenziale maggiore impatto per l'ambiente.

L'idea alla base dell'IPPC è che attraverso un'analisi integrata è generalmente possibile, per ciascun caso specifico, individuare un insieme di soluzioni tecniche (impiantistiche, gestionali e di controllo), percorribili economicamente, che conducano alla eliminazione a monte, alla riduzione generalizzata, al migliore bilanciamento degli impatti sulle diverse matrici ambientali o per lo meno alla gestione consapevole di ogni inquinamento prodotto da una attività.

In ogni caso l'IPPC si affianca e non si sostituisce alle azioni mirate al conseguimento di livelli di qualità per le diverse matrici ambientali, ma, confidando nel fatto che esistono margini di miglioramento delle prestazioni ambientali degli impianti produttivi e che nel futuro lo sviluppo tecnologico renderà possibili prestazioni via via migliori, il Consiglio UE si attende che la applicazione del principio IPPC porti a una sensibile e progressiva riduzione dell'inquinamento.¹

Attualmente la direttiva richiede di applicare il principio IPPC solo ai “grandi inquinatori potenziali”, individuati tra gli impianti produttivi e gli impianti di gestione dei rifiuti attraverso la definizione di soglie oltre alle quali si presuppone necessario applicare il principio IPPC.

In genere (vedi allegato I alla direttiva 96/61/CE), per rendere oggettivo il riscontro, tali soglie fanno riferimento alla potenzialità dell'impianto, dettata da limiti tecnologici (capacità produttiva dedotta dalle caratteristiche "di targa" delle apparecchiature), e non alla effettiva produzione o all'inquinamento realmente prodotto, che può essere sensibilmente minore di quello potenziale per scelte di gestione dell'impianto dettate, ad esempio, da dinamiche di mercato.²

La direttiva 96/61/CE prevede l'applicazione del principio IPPC attraverso lo svolgimento di cinque differenti processi principali.

1. Lo scambio di informazioni, attraverso il quale la Commissione europea rileva lo stato di attuazione della direttiva e sviluppa strumenti utili alla sua corretta applicazione.

¹ Va inoltre tenuto presente che l'IPPC potrebbe essere il punto di partenza per una politica dell'UE a favore della certificazione di processo che permetterebbe di superare i limiti delle certificazioni di prodotto, che non informano il consumatore sul peso delle esternalità causate dalla produzione con conseguente rischio di *dumping* verso paesi meno attenti a tematiche ambientali e sociali.

² Non è detto che le attività produttive di piccola taglia, nonché altre attività non contemplate dalla direttiva IPPC (domestiche, trasporti, ecc...), non possano contribuire pesantemente all'inquinamento e che pertanto lo sforzo di ottimizzazione richiesto ai “grandi inquinatori potenziali” vada integrato da ulteriori iniziative

2. Il rilascio, il rinnovo, l'aggiornamento, il riesame di autorizzazioni che garantiscono la reale applicazione del principio IPPC agli impianti.
3. L'informazione e l'accesso al pubblico relativamente al processo di rilascio delle autorizzazioni.
4. L'attuazione e il controllo delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni.
5. La verifica dell'efficacia della direttiva nel ridurre l'inquinamento, attraverso l'istituzione e l'aggiornamento dell'inventario europeo delle principali fonti di emissioni inquinanti .

Riguardo al primo processo, la direzione generale ambiente della Commissione Europea ha individuato un nodo cruciale per l'applicazione del principio IPPC nella determinazione dell'insieme di tecniche (gestionali e impiantistiche) da adottare in ciascuno specifico caso. Tale insieme di tecniche è indicato in sede comunitaria con l'acronimo BAT (*best available techniques*: migliori tecniche disponibili) ed è individuato svolgendo:

- 1) approfondite analisi degli ultimi sviluppi tecnologici, dei sistemi di gestione più adatti al tipo di attività, degli aspetti economici e di mercato dei particolari prodotti, della disponibilità delle tecnologie; analisi comuni per ciascun settore industriale e sviluppate a tale livello da organi comunitari³ o nazionali al fine di scongiurare diverse interpretazioni che condurrebbero a distorsioni di mercato;
- 2) approfondite analisi del contesto territoriale, delle relative criticità, di particolarità locali e verifiche di fattibilità su progetto esecutivo; analisi e verifiche che possono essere svolte solo a livello di singola attività in base alle condizioni specifiche dell'impianto e dell'ambiente in cui si trova. Per questo motivo **le BAT sono in generale diverse per ciascun impianto** e si discostano concettualmente dalle tecniche standard, che sono solamente da prescrivere.

Il processo centrale dell'attuazione dell'IPPC si sostanzia nel rilascio di una **autorizzazione integrata ambientale** (AIA) che va a sostituire in materia ambientale tutte le persistenti autorizzazioni, visti, nulla osta e pareri necessari per l'esercizio dell'impianto.

L'AIA deve essere un provvedimento scritto (il principio del silenzio assenso non è ammesso dalla disciplina europea) rilasciato da un'unica autorità competente. Ciò ha reso necessario in molti Paesi dell'Unione Europea, tra cui l'Italia, rivedere l'assetto delle competenze poiché in precedenza le competenze specifiche relative ai vari aspetti ambientali erano assegnate a numerose diverse amministrazioni, centrali e decentrate.

Tale "effetto collaterale" da un lato fa sì che l'introduzione dell'AIA porti ad un notevole snellimento delle procedure e ad un coordinamento delle azioni amministrative prima impensabile, ma dall'altro pone una sfida alla pubblica amministrazione dal punto di vista sia organizzativo, sia di professionalità, sia di definizione del nuovo assetto delle competenze.

La direttiva 96/61/CE ha rapporti con l'applicazione di numerose altre direttive europee. Ad esempio la direttiva 2003/87/CE (*emission trading*) ha modificato la direttiva 96/61/CE prevedendo che per i grandi produttori di gas serra la CO₂ non può più essere

³ Documenti redatti in lingua inglese e reperibili on line al sito dell'European IPPC Bureau (eippcb.jrc.es)

considerata un inquinante ai sensi dell'IPPC e che inoltre per tali attività è lecito escludere le analisi del risparmio energetico per valutare la domanda di AIA.⁴

2. Stato di attuazione in Italia.

In Italia le attività soggette a IPPC sono circa 8.000 e coprono una gran parte delle attività produttive del Paese (produzione di energia, raffinerie, industria dei metalli, cementifici, vetrerie, industria chimica, impianti di gestione dei rifiuti, cartiere, industria alimentare, industria tessile, concia, allevamenti,...).

L'Italia ha recepito la direttiva 96/61/CE con la entrata in vigore del decreto legislativo 2 agosto 1999 n.372 (nel seguito D.Lgs. 372/99) che ha previsto che in ogni caso tutti gli impianti soggetti alla disciplina IPPC entro il 30 ottobre 2007 dovranno essere dotati di autorizzazione integrata ambientale e rispettare le relative condizioni.

Peraltro il D.Lgs. 372/99, relativamente agli impianti realizzati dopo la sua entrata in vigore, ha recepito la direttiva in maniera equivoca e in particolare non ha garantito, per gli impianti nuovi, il rispetto del termine (30 ottobre 1999) previsto dalla direttiva 96/61/CE oltre il quale ogni autorizzazione ambientale per le attività soggette alla disciplina deve essere emessa con criteri IPPC.

Per tale motivo, relativamente ad impianti nuovi, le norme di settore nazionali emanate successivamente al D.Lgs. 372/99 (D.L. 7/02; D.Lgs. 36/03; D.Lgs. 387/03) hanno dovuto prevedere espressamente altre autorizzazioni aventi valore di AIA.

Infine, anche a seguito dell'avvio di una procedura di infrazione in sede comunitaria, il governo è stato delegato con la legge 31 ottobre 2003 n.306 a perfezionare il recepimento della direttiva 96/61/CE. L'esercizio di tale delega ha permesso di definire il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, decreto che nel seguito si indicherà come Decreto IPPC.

Ai sensi Decreto IPPC con il rilascio della autorizzazione integrata ambientale (AIA) l'autorità pubblica di fatto certifica che le soluzioni gestionali, impiantistiche e di controllo individuate dal gestore dell'impianto:

- corrispondano effettivamente alle migliori tecniche disponibili;
- rispettino comunque i limiti previsti da normative ambientali di settore;
- siano adeguate allo specifico contesto territoriale e in particolare compatibili con il raggiungimento degli obiettivi di qualità.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è competente al rilascio dell'autorizzazione per alcune categorie di attività di particolare valenza ambientale e strategica per il Paese (grandi impianti di combustione, acciaierie integrate di prima fusione, raffinerie, grandi impianti chimici; vedi allegato V al D.Lgs. 59/05), mentre per gli altri impianti le AIA sono rilasciate dalle regioni o dagli organi da esse indicati.

⁴ Vale forse la pena di osservare che la logica che sta dietro al mercato dei gas serra (se a una certa data inquinavo ho acquisito un diritto di continuare a farlo, diritto che posso alienare) è assai diversa dalla logica IPPC (ognuno faccia il meglio che può permettersi) e che soprattutto sono diversi gli obiettivi delle rispettive azioni (ET: portare a un livello predeterminato e tollerabile l'inquinamento - IPPC: a partire dai livelli tollerabili garantire un miglioramento continuo)

Per garantire il rispetto della disciplina comunitaria, anche in relazione al diritto di partecipazione, accesso e ricorso del pubblico, nell'ambito dei tempi previsti per la conduzione delle attività, il Decreto IPPC definisce una procedura di rilascio di AIA complessa ed articolata.

I suoi principali attori sono in generale il gestore richiedente, l'autorità competente, l'ufficio in cui sono a disposizione gli atti e il pubblico.

Gli obblighi formali del gestore sono: presentare la domanda entro i tempi definiti, garantire la pubblicità sulla domanda, presentare le integrazioni richieste all'autorità competente.

Come prevedono la disciplina italiana e quella comunitaria, la domanda deve illustrare chiaramente come il gestore intende garantire il rispetto di alcuni principi generali⁵ caratterizzando preventivamente l'impianto, i suoi effetti sull'ambiente e lo stato del "sito". La domanda deve inoltre chiarire come si programma di effettuare i controlli.

Gli obblighi formali dell'autorità competente a seguito del ricevimento di una domanda di AIA sono i seguenti:

- 1) individuazione di un ufficio preposto al deposito dei documenti per l'accesso del pubblico e invio in tale ufficio di copia di tutta la documentazione
- 2) riscontro al richiedente della avvenuta ricezione della domanda e dei dati dell'ufficio preposto al deposito dei documenti per l'accesso del pubblico
- 4) acquisizione delle osservazioni del pubblico
- 5) conduzione dell'istruttoria tecnica**
- 6) convocazione e gestione di una conferenza dei servizi
- 7) definizione degli esiti della domanda entro 150 giorni

Come accennato il Decreto IPPC prevede che il coordinamento tra le amministrazioni sia garantito attraverso lo strumento della conferenza dei servizi.

Riguardo ai contenuti dell'atto di autorizzazione, il Decreto IPPC prevede che vi siano riportati la descrizione delle misure per la protezione globale dell'ambiente (in altre parole le migliori tecniche disponibili da applicare⁶) e le relative prestazioni ambientali attese (ad esempio i valori limite delle emissioni).

In aggiunta a tali dati, desumibili dalla domanda, l'autorizzazione potrà contenere ulteriori prescrizioni dell'autorità competente, in particolare relative a protezione del terreno e delle acque sotterranee, alla gestione dei rifiuti, all'inquinamento acustico, al funzionamento in condizioni non "a regime", ai controlli⁷.

⁵ Generalmente la risposta sarà che si applicano le migliori tecniche disponibili e sarà corredata, ai sensi delle ultime modifiche alla direttiva 96/61/CE, da un confronto, ancorché sommario, con le soluzioni alternative.

⁶ Si noti che, anche per evitare distorsioni di mercato, l'autorità competente non può generalmente prescrivere una tecnica o una tecnologia specifica. Tale scelta può essere solo del gestore, a meno di situazioni particolari determinate dalla necessità di garantire il rispetto di norme di qualità ambientale attraverso specifiche prescrizioni.

⁷ Tali temi potrebbero essere già trattati esaustivamente nella domanda, ma si presume che richiedano approfondimenti specifici, in considerazione del loro impatto o del fatto che si tratta di argomenti "nuovi", ovvero mai in precedenza oggetto di autorizzazioni specifiche.

L'AIA deve inoltre richiamare le eventuali prescrizioni sull'impianto derivanti dalla normativa in materia di incidenti rilevanti e deve contenere la data entro la quale l'impianto deve adeguarsi.

In linea con la direttiva 96/61/CE, il decreto IPPC prescrive rinnovi periodici dell'AIA ogni cinque anni e la facoltà di riesame da parte dell'autorità competente nel caso di emergenze ambientali, nel caso di sopravvenute incongruenze con la normativa o nel caso di concreta possibilità (verificata anche dal punto di vista della fattibilità economica) di un sostanziale miglioramento delle prestazioni facilmente conseguibile.

L'AIA è aggiornata in caso di modifiche all'impianto, in particolare in caso di "modifiche sostanziali".

Poiché non è possibile individuare a priori quando una modifica è sostanziale, il compito di sindacare se una modifica è o no sostanziale è affidato all'autorità competente. Comunque va considerata modifica sostanziale un ampliamento dell'impianto che abbia da solo le dimensioni di una attività soggetta ad AIA.

La normativa nazionale prevede sanzioni anche penali per il gestore che esercita senza AIA, non ottempera le disposizioni dell'AIA, o manca di rispettare gli obblighi di comunicazione.

Appare utile puntualizzare le differenze tra il processo di rilascio di AIA e le procedure di valutazione di impatto ambientale VIA. Al di là di una sostanziale differenza degli atti conclusivi (autorizzazione contro parere) va osservato che mentre la VIA si esprime in base ad un progetto definitivo, l'AIA ha a riferimento ad un impianto già in funzione, oppure realizzato, o comunque con progetto esecutivo, piano di gestione dettagliato e piano di monitoraggio e controllo già disponibili.

Ciononostante è evidente l'opportunità, contemplata espressamente nella direttiva 97/11/CE, di integrare i due processi, che concettualmente si applicano "a cascata".

A tal fine il Decreto IPPC prevede che l'AIA assuma tutte le analisi e le conclusioni della pronuncia VIA come base di partenza.

Il Decreto IPPC prende atto che i sistemi di gestione registrati o certificati possono contenere già tutte le informazioni e le misure necessarie al rilascio di AIA e al controllo ambientale.

In considerazione di ciò è previsto il prolungamento dei tempi di rinnovo dell'AIA per gli impianti dotati di sistemi di gestione registrati EMAS (8 anni) o certificati ISO 14001 (6 anni).

Riguardo alla effettiva attuazione della disciplina IPPC in Italia, si ricorda che da tempo sono disponibili le linee guida per l'individuazione delle migliori tecniche disponibili sul sito del Ministero (www.dsa.minambiente.it) per la maggior parte delle attività IPPC.

Tali documenti, che traducono ed aggiornano con riferimento alla realtà produttiva Italiana i contenuti dei documenti di riferimento europei, sono stati messi a punto attraverso la collaborazione dei Ministeri dell'ambiente, della salute e dello sviluppo economico e delle Regioni avvalendosi di esperti di settore provenienti dalla pubblica amministrazione, da APAT, ENEA, CNR, Istituto Superiore di Sanità, ISPESL, dal

mondo accademico e da quello imprenditoriale. Essi individuano di fatto lo stato dell'arte riguardo lo sviluppo tecnico industriale in campo ambientale.

Per gli impianti di competenza statale, inoltre, è stato emanato con decreto il calendario per la presentazione delle domande, sono state messe a disposizione dei gestori le modalità di presentazione delle domande sul sito del Ministero (www2.minambiente.it/news/documentazione_aia.htm) ed è stata costituita la Commissione preposta a condurre le istruttorie con decreto del 18 dicembre 2006.

Attualmente 34 impianti di competenza statale sono già di fatto dotati di AIA⁸ e presso il Ministero risultano in corso 82 procedimenti finalizzati al rilascio di AIA da concludere entro il 30 ottobre 2007.

Per altri 76 procedimenti è previsto l'avvio entro marzo 2007.

Dei circa 8000 impianti di competenza regionale, al dicembre 2005 circa un quarto risultava con procedimento di rilascio di AIA avviato. Peraltro la situazione è nettamente differenziata da Regione a Regione.

In particolare in alcune regioni lo stato di attuazione è avanzato e la scadenza del 30 ottobre 2007 potrà essere rispettata senza problemi, ma in altri ambiti territoriali le amministrazioni regionali non hanno ancora provveduto neanche ad individuare gli uffici competenti ed emanare i calendari per la presentazione delle domande e pertanto è ragionevole temere che la scadenza fissata in sede comunitaria non potrà essere rispettata.

3. Attività istruttorie di competenza statale

Come accennato, le istruttorie per gli impianti di competenza statale sono condotte dalla Commissione istruttoria IPPC istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In particolare la Commissione, integrata di volta in volta da esperti indicati da Regione, Provincia e Comune, ha il compito di fornire, anche effettuando i necessari sopralluoghi, in tempo utile per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale entro i termini fissati dalla norma (150 giorni dall'istanza, salvo interruzioni per richiesta di integrazioni), un parere istruttorio conclusivo, pareri intermedi debitamente motivati nonché approfondimenti tecnici in merito a ciascuna domanda.

Per lo svolgimento di tali attività, ai sensi del decreto costitutivo, la Commissione istruttoria IPPC opera per gruppi istruttori.

Al fine di consentire lo svolgimento di tali compiti, le domande ricevute dal Ministero, complete di integrazioni, le relative osservazioni del pubblico e gli esiti delle sedute di lavoro delle pertinenti conferenze dei servizi sono messi a disposizione dei gruppi istruttori on-line sia attraverso il sito dell'Osservatorio IPPC (www.osservatorioippc.it) sia attraverso un link diretto (www.dsa.minambiente.it/aia).⁹

⁸ Per la precisione, di provvedimenti autorizzativi unici o di determinazioni aventi valore di AIA

⁹ Si ricorda, giusto per completezza, che attraverso tali siti sarà garantito anche l'accesso del pubblico, che però sarà limitato solo alle parti della domanda non riservate.

La commissione inoltre è chiamata a predisporre gli schemi dei provvedimenti autorizzativi e a fornire al Ministro consulenza tecnica connessa al rilascio della autorizzazioni di competenza statale, consulenza che tra l'altro potrà comprendere valutazioni inerenti la sostanzialità delle modifiche progettate e l'opportunità di dar seguito a richieste di riesame pervenute da altre amministrazioni.

Il supporto alla Commissione istruttoria IPPC è garantito da APAT nell'ambito di uno specifico accordo con il Ministero.

Tale supporto, in particolare, prevede la messa a disposizione in Roma di uffici di segreteria, archivio e protocollo, di sale riunioni, di un certo numero di postazioni di lavoro, di computer notebook per i commissari nonché di una assistenza tecnica di base, particolarmente incentrata sugli aspetti di definizione del piano di monitoraggio e controllo dell'impianto¹⁰.

¹⁰ Si ricorda, in proposito, che l'attuazione di detto piano di monitoraggio e controllo è, per la parte pubblica, affidata proprio ad APAT, che a tal fine può avvalersi del sistema agenziale.