Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

La revisione al "Testo Unico ambientale" apportata dal D.Lgs n. 4/08: effetti sulla normativa IPPC

A cura del Dott. Francesco Nannetti

La disciplina di applicazione della "direttiva IPPC" (dir. 96/61/CE emendata dalla dir. 2003/35/CE) ha goduto di una relativa autonomia durante la travagliata stagione di riforma della normativa ambientale italiana – che ha avuto il suo principale esito nel D.Lgs.152/2006 (c.d. "testo unico ambientale").

Infatti, il D.Lgs.59/2005 del 18/02/2005[1] costituisce tuttora la fonte primaria che regola l'intera materia della direttiva sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

Dell'incidenza del testo unico ambientale nei confronti della materia IPPC abbiamo discusso su questa testata con un precedente articolo[2]: queste note costituiscono l'aggiornamento di tale lavoro in seguito all'uscita del recente decreto correttivo del citato testo unico, vale a dire il D.Lgs.4/2008.

Solo a titolo di inquadramento, vogliamo qui ricordare che il testo unico ambientale nacque in un clima conflittuale con le Regioni e con il mondo ambientalista, anzitutto perché approntato con un metodo tutt'altro che partecipativo: di conseguenza da subito vi è stata l'esigenza di cambiarlo, anche se il governo della presente legislatura, che volge al termine, non prese la decisione di congelarne gli effetti in attesa delle modifiche.

Quasi due anni – di incertezza del diritto ambientale – sono intanto trascorsi, e le modifiche attese si sono concretizzate prima con il D.Lgs.284/2006, che si limitava a correggere alcune delle incoerenze più evidenti come la soppressione delle autorità di bacino, poi col recente D.Lgs. n.4 del 16/01/2008, oggi vigente.

Il decreto interviene:

- sulla parte prima, con la modifica ed aggiunta dei principi generali in tema di tutela dell'ambiente;

[1] Si veda ad es. "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

[2] " Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC" a cura di Francesco Nannetti, su www.dirittoambiente.net

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

- sulla parte seconda (VIA, VAS ed IPPC) che viene integralmente riscritta compresi i suoi Allegati da I a IV;
- sulle parti terza e quarta (acque, rifiuti e bonifiche) alle quali vengono apportate capillari ed importanti modifiche ai singoli articoli.

In questo articolo ci concentreremo sulla seconda parte, che contiene alcune significative conseguenze relative all'IPPC.

La preoccupazione principale del legislatore è quella di realizzare finalmente l'integrazione tra i procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale (nel seguito VIA) e di Autorizzazione Integrata Ambientale (nel seguito AIA), nei casi in cui un nuovo impianto ricada nell'ambito di applicazione di ambedue le normative.

Al proposito, il D.Lgs.59/2005 (di seguito denominato "decreto IPPC") stabiliva una sorta di sequenza tra i due procedimenti, affermando che le conclusioni del provvedimento di VIA, procedimento da svolgersi prima, dovevano costituire base di partenza per la successiva "istruttoria IPPC".

In seguito, la Parte Seconda del D.Lgs.152/2006 – ora integralmente abrogata e sostituita da quella contenuta nel nuovo D.Lgs.4/2008 – aveva previsto la facoltà, per il proponente, di ottenere l'integrazione della procedura di VIA in quella per il rilascio dell'AIA.

Tale integrazione era ottenuta con una macchinosa procedura di "rimpallo" tra le due diverse autorità competenti, per cui quella competente all'AIA conduceva l'istruttoria anche sulla VIA (espropriando di fatto la competenza degli uffici preposti), poi ne rinviava le conclusioni all'autorità competente alla VIA - che era tenuta ad emettere il relativo giudizio di compatibilità ambientale - ed infine riprendeva in mano l'istruttoria per il rilascio dell'AIA fino all'emanazione del provvedimento. Una contorsione che si fatica a seguire, anche nella sua esposizione.

Con il nuovo testo, vengono scritti alcuni punti di chiarezza.

Tra le finalità (art.4 comma 2) il nuovo testo si propone di individuare "*[...] modalità di semplificazione e coordinamento delle procedure autorizzative in campo ambientale, ivi comprese le procedure di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n.59 [...] come parzialmente modificato da questo decreto legislativo*".

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

I commi 1 e 2 dell'art.10 individuano poi le norme di coordinamento dei due procedimenti. Viene fatta la doverosa distinzione tra progetti di competenza dello Stato e delle Regioni, da leggersi in combinato disposto con il riparto delle competenze relativo all'IPPC di cui all'art.2 comma 1 lett.i del "decreto IPPC".

Al proposito, occorre puntualizzare che riguardo alle competenze, il previgente testo (vecchio art.25) attribuiva la competenza della VIA allo Stato (e di conseguenza al Ministero dell'Ambiente) "*per i progetti di opere ed interventi sottoposti ad autorizzazione statale e per quelli aventi impatto ambientale interregionale o internazionale*" e tutti gli altri alle Regioni. Restava il dubbio su quale fosse l'autorizzazione cui ci si riferiva, nel caso di opere soggette a diverse procedure.

Nella nuova formulazione invece l'art.7, commi 3 e 4, stabilisce che i progetti per cui la VIA è attribuita allo Stato sono quelli dell'Allegato II mentre quelli la cui competenza è attribuita alle Regioni – che poi ne dispongono eventualmente il decentramento – sono quelli degli Allegati III e IV.

Può darsi il caso in cui il progetto sia compreso nell'Allegato II. Allora il provvedimento di VIA spetta allo Stato e quello di AIA, a prescindere dalle disposizioni del decreto IPPC, viene inglobato interamente nel provvedimento di valutazione di impatto ambientale, che assume quindi anche la valenza di autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'impianto.

Qualora invece il progetto sia compreso negli Allegati III o IV (competenza alla VIA regionale) potrebbero verificarsi più casi:

a) in base al decreto IPPC, la competenza ad emanare l'AIA è dello Stato;
b) in base al decreto IPPC, la competenza ad emanare l'AIA è regionale e le leggi regionali vigenti stabiliscono che l'autorità competente all'AIA coincide con quella competente in materia di VIA;
c) come nel caso b., ma le autorità competenti sono diverse (ad es. la VIA è istruita e conclusa dalla Regione mentre l'AIA lo è dalla Provincia).

Il caso b) consente la massima integrazione tra i due procedimenti. Il comma 2 dell'art.10 stabilisce che la Regione assicura appunto il coordinamento tra le due procedure e in ogni caso l'unicità della consultazione del pubblico, mentre rimane allo stato di suggerimento facoltativo – nel rispetto dell'autonomia regionale – la previsione di un provvedimento unico, cioè che la VIA ricomprenda l'AIA come avviene nei procedimenti di competenza dello Stato.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Il caso c) non consente il procedimento unico: sarà esercizio di buona amministrazione da parte delle autorità procedenti coordinare i lavori evitando duplicati e soprattutto "uscendo" con due atti amministrativi coerenti tra loro.

Nulla si dice sul caso a), per cui, ammesso che non sia solo un caso teorico***, in tale ipotesi si devono prevedere due provvedimenti distinti e sequenziali, in quanto soccorre il comma 12 dell'art.5 del decreto IPPC, ai sensi del quale l'AIA può essere rilasciata solo dopo il provvedimento di VIA.

Di non facile coordinamento con questo quadro si presenta tuttavia l'art.26 c.4, che stabilisce inderogabilmente che il provvedimento di VIA "*sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale e necessari per la realizzazione o l'esercizio dell'opera o intervento inclusa, nel caso di impianti che ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n.59, l'autorizzazione integrata ambientale di cui al medesimo decreto*".

Infatti, se il principio del coordinamento non fa che ribadire quanto esplicitato al comma 10, nei casi a) e c) di cui sopra detto comma, non essendo applicabile alla lettera, deve a nostro avviso intendersi come una norma di mero indirizzo più che come un obbligo procedurale.

*** Dall'esame degli Allegati II, III e IV della nuova Parte Seconda, confrontati con gli Allegati I e V del "decreto IPPC", si deduce che:

1. i casi di impianti soggetti ad entrambe le normative e ricadenti nel provvedimento di VIA integrato statale, ricomprendente anche l'IPPC sono i seguenti:
   - raffinerie di petrolio greggio
   - impianti di liquefazione o gassificazione del carbone di almeno 500 t/die
   - centrali termiche di potenza di almeno 300 MW
   - acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio di capacità superiore a 2,5 t/ora
   - impianti chimici integrati, per la fabbricazione di prodotti chimici organici di base (varie tipologie), inorganici (varie tipologie) e fertilizzanti. Si tratta esattamente di tutte le categorie di impianti chimici, con le medesime soglie, per le quali l'Allegato V del decreto IPPC prevedeva l'AIA statale.
   - impianti per l'estrazione dell'amianto e per il trattamento e trasformazione dell'amianto e dei prodotti che lo contengono (questa voce in precedenza avrebbe avuto un'AIA regionale).
2. i casi di impianti soggetti ad entrambe le normative e ricadenti nel provvedimento di VIA regionale e di AIA statale (caso a della trattazione) sono i seguenti:
   - non risultano casi.
3. i casi di impianti soggetti ad entrambe le normative e ricadenti nei provvedimenti di VIA ed AIA entrambi regionali (casi b e c della trattazione) sono i seguenti:
   - centrali termiche con potenza termica maggiore di 150 MW e minore di 300 MW

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

- impianti industriali per la fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose e quelli per la fabbricazione di carta e cartoni con capacità maggiore di 200 t/die
- impianti chimici integrati, per la fabbricazione di prodotti chimici organici di base (varie tipologie), inorganici (varie tipologie), fertilizzanti, fitosanitari, biocidi, farmaceutici di base, esplosivi. Si tratta esattamente di tutte le categorie di impianti chimici, con le medesime soglie, per le quali l'Allegato I combinato con l'Allegato V del decreto IPPC prevedeva l'AIA regionale.
- impianti per la concia delle pelli con capacità superiore a 12 t/die di prodotto finito
- varie operazioni di gestione dei rifiuti, che non elenchiamo nel dettaglio; in ogni caso tali progetti non sono mai di competenza statale né come VIA né come AIA
- impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con più di 85000 posti per polli da ingrasso o 60000 per galline o 3000 per suini da produzione di oltre 30 kg o 900 per scrofe
- impianti destinati a ricavare metalli grezzi non ferrosi da minerali
- praticamente tutti i restanti casi di impianti con AIA regionale sono anche inclusi nell'elenco degli impianti soggetti a verifica di VIA, regionale, sebbene in rari casi con soglie dimensionali differenti.

Il comma 4 dell'art.36 è poi dedicato proprio a modifiche apportate al citato decreto IPPC.
Alcune di queste meritano un commento in questa sede:

i. Si rende facoltativa e non più obbligatoria l'indizione della Conferenza dei Servizi [modifica all'art.5 comma 10 del decreto IPPC].
   Appare corretto non imporre una tappa forzata ad un procedimento, che l'Amministrazione procedente, nella sua autonomia, può ben decidere di istruire con modalità differenti da quelle della Conferenza; è tuttavia probabile che nella maggior parte dei casi si continuerà ad optare per la soluzione della Conferenza, quale sede privilegiata per comporre i diversi interessi pubblici e privati in gioco e per raccogliere le informazioni ambientali in mano alle singole autorità competenti in materia ambientale nonché enti e soggetti coinvolti a vario titolo.
   Coerentemente, le prescrizioni del Sindaco ex regio decreto 1265/1934 (industrie insalubri) possono essere acquisite anche al di fuori della Conferenza [modifica all'art. 5 comma 11].

ii. Una novità è che viene previsto, come obbligatorio, il parere dell'APAT – per le AIA di competenza statale – e dell'ARPA competente – per le AIA regionali – anche se sui soli aspetti di monitoraggio e controllo, peraltro importantissimi per una reale efficacia ambientale dell'autorizzazione. Si tratta dell'importante riempimento di una lacuna rimasta nel decreto IPPC, laddove si pensi che l'ARPA era stata resa, per la prima volta, organo competente al controllo *ex lege* in luogo dell'autorità competente al rilascio dell'atto

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

autorizzativo[3]; la stessa ARPA non aveva però nessun potere riconosciuto di esprimersi nell'ambito del procedimento, tanto da potere addirittura, e legittimamente, non essere invitata alla Conferenza dei Servizi. (Naturalmente si può ben sperare che la buona prassi amministrativa sia abbastanza diffusa da aver reso ininfluenti tali incongruenze nei procedimenti finora conclusi).

Osserviamo poi che l'eventuale silenzio, sia dell'ARPA che del Sindaco, pur non configurandosi come assenso, è risolto nel senso che "*l'autorità competente rilascia l'autorizzazione anche in assenza di tali espressioni*".

iii. Un punto che aveva creato alcune difformità interpretative viene ora risolto.

Si tratta della data, a partire dalla quale far decorrere i cinque anni di durata dell'autorizzazione integrata ambientale.

Nella vecchia formulazione, il decreto IPPC faceva decorrere tale data, per gli impianti esistenti, dalla data di adeguamento dell'impianto alle condizioni dell'autorizzazione stessa, cioè dalla data "ultima" di scadenza delle prescrizioni ivi previste. Tale data incontrava un limite nel termine del 30 Ottobre 2007, poi prorogato al 31 Marzo 2008 (e quindi testé scaduto). Poteva darsi il caso di un'autorizzazione rilasciata all'inizio del 2005, con prescrizioni fino al 30 Ottobre 2007 e quindi in vigore sostanzialmente per otto anni in quanto i cinque anni decorrevano dal 30/10/2007.

Con la nuova e vigente formulazione, invece, i cinque anni decorrono "*dalla data di rilascio dell'autorizzazione*" [modifica dell'art.9 comma 1 del decreto IPPC]. Un punto fermo.

Viene anche abolito il regime di favore per le centrali termoelettriche di taglia superiore a 300 MW, che stabiliva una durata di sette anni dell'AIA: ora esse sono uniformate a tutti gli altri impianti.

E' il caso di ricordare che restano pienamente in vigore, viceversa, le facilitazioni riservate agli impianti titolari di certificazione ambientale volontaria: gli impianti registrati EMAS beneficiano di una durata dell'AIA pari a otto anni e quelli certificati ISO 14000 di una durata pari a sei.

C'è da chiedersi tuttavia che cosa succeda per le autorizzazioni già rilasciate: si è del parere che la durata di vigenza stabilita nell'atto in ossequio alle norme vigenti al momento dell'emanazione di quest'ultimo debba prevalere; diversamente si ammetterebbe un effetto in qualche modo retroattivo delle nuove norme.

[3] vedi nota 1

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Del resto, lo stesso D.Lgs. 4/2008 indica, testimoniando di non voler sconvolgere situazioni già aperte, che procedure di VIA e VAS già avviate si concludono con le norme previgenti.

iv. Molto importante in chiave sanzionatoria risulta la modifica dell'art. 17 comma 5 del decreto IPPC.
Con l'eliminazione dei due incisi indicati, la nuova lettura del comma viene ad essere la seguente: "*Quanto previsto dall'articolo 16 comma 1* (cioè la sanzione penale comminata per l'esercizio di una delle attività soggette alla direttiva IPPC senza essere in possesso dell'AIA o dopo che la stessa sia stata sospesa o revocata) *non si applica al gestore di una attività industriale per la quale è prevista l'emanazione di un calendario [...] per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale, nelle more della conclusione del procedimento relativo alla domanda presentata*.".
A nostro avviso siamo in presenza di una norma, condivisibile o meno che sia, che rende sanabile il reato commesso (ma non preventivamente accertato) in caso di ravvedimento operoso. Infatti il testo si legge nel senso che la presentazione della domanda di AIA, anche oltre il termine fissato dal calendario, costituendo il presupposto per l'apertura del procedimento, rende il gestore non punibile per il reato di esercizio in assenza di autorizzazione sanando l'eventuale irregolarità della presentazione tardiva della domanda. Va da sé che qualora dopo la scadenza del termine fissato nel calendario un organo di controllo accerti la mancata presentazione della domanda da parte di un impianto soggetto, scatta la sanzione prevista dall'art.16 comma 1 – oltre alle eventuali sanzioni accessorie di diffida, sospensione o revoca delle altre autorizzazioni ambientali di cui l'impresa sia titolare – che non può essere a quel punto sanata da una successiva presentazione della domanda, pur necessaria per non reiterare il reato.

v. Va segnalato poi che dell'autorizzazione unica ambientale per le piccole imprese, accennata e demandata a futuri decreti nella vecchia Parte Seconda, non si trova (per fortuna)[4] più traccia nell'attuale formulazione.

[4] Le logiche infatti erano poco chiare ed improntate ad una mera semplificazione burocratica, senza alcuna finalità dichiarata di prevenzione e controllo dell'inquinamento e quindi fuori dalla direttiva IPPC. Si veda per approfondimenti " Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC" a cura di Francesco Nannetti, su www.dirittoambiente.net

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

vi. Per le istruttorie di competenza ministeriale, si conferma la presenza e l'operatività di due Commissioni Istruttorie, rispettivamente per l'IPPC e la VIA/VAS, istituite con il D.P.R. n.90/2007.

La composizione della Commissione VIA è di sessanta commissari nominati dal Ministero dell'Ambiente tra liberi professionisti ed esperti provenienti dal settore pubblico e dell'Università, solo in casi particolari (dove "*sia riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale*") integrata da appena un componente designato dalla Regione. Resta da capire in quali casi non esista un concorrente interesse non solo della Regione, ma degli enti locali all'installazione di opere od impianti rilevanti ed a potenziale alto impatto ambientale come lo sono, di norma, i progetti sottoposti a VIA.

Non sfugge alla regola neanche la Commissione IPPC, composta da venticinque componenti scelti nel settore pubblico e privato, integrata sempre, in questo caso, da un componente designato dalla Regione, uno dalla Provincia ed uno da ciascun Comune territorialmente competente.

Possiamo solo osservare che da un lato, non si arresta la sottrazione delle funzioni pubbliche ai dipendenti delle amministrazioni (in questo caso statali), dato che le istruttorie sono direttamente affidati ad organismi composti di esperti di diretta nomina governativa e scelti anche tra liberi professionisti e nel settore privato; dall'altro, si tratta di commissioni istruttorie fortemente accentrate ed impermeabili, soprattutto quella per la VIA, con scarsa o nulla partecipazione delle comunità locali le quali, nel caso della VIA, non solo non hanno voce nella Commissione ma neppure viene loro richiesto di esprimere un parere obbligatorio sull'opera o impianto che deve passare o insediarsi sul territorio da queste amministrato. Mentre la Regione, oltre all'eventuale e comunque scarsissimo peso nella Commissione istruttoria, almeno è richiesta di un parere obbligatorio. Perciò, come già osservato a proposito della vecchia formulazione del testo unico, è prevedibile che 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 che rimane, da questo punto di vista, burocratica ed accentratrice.

Per concludere queste note, vogliamo sottolineare che con la nuova Parte Seconda del testo unico ambientale si è messo fine ad anni di stucchevoli interpretazioni contrastanti, anche in sede giurisprudenziale, sulla natura giuridica del provvedimento di VIA. Contrastanti tanto da non sapere più se il cosiddetto "giudizio di compatibilità ambientale" avesse il valore di un nulla osta in difetto

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

del quale l'opera in questione non poteva essere realizzata, oppure di un mero parere tecnico consultivo che poi l'amministratore di turno poteva considerare, a piacimento, superato da "più alte" valutazioni di ordine politico – strategico.

In realtà, anche prima della definizione che andiamo qui a commentare, era presumibile che la riduzione del provvedimento di VIA a mero parere consultivo non potesse consentire di soddisfare gli obiettivi della direttiva, che non sono quelli di produrre studi accademici sulle opere *costruende*, ma bensì di accertarne la compatibilità con l'ambiente e/o di conformarne le modalità di esecuzione alle migliori tecniche disponibili per ridurre e mitigare l'impatto ambientale.

Comunque sia, il nuovo testo definisce (art.5 comma 1 lett.o) provvedimento di VIA (non più "giudizio", con una variazione terminologica significativa) un "*provvedimento obbligatorio e vincolante che sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni [...]e gli assensi comunque denominati in materia ambientale e di patrimonio culturale*".

Non vi possono pertanto più essere dubbi sul fatto che in mancanza di VIA, o in presenza di un provvedimento di VIA con esito negativo, dare ugualmente corso all'opera significhi operare nel pieno abusivismo con le conseguenze penali, amministrative e risarcitorie previste dal codice, tra cui la demolizione delle opere abusive e la *remissione in pristino* dei luoghi a cura e spese del proponente.

Il problema di garantire, in particolare per il caso di opere pubbliche, valutazioni tecniche non viziate da pressioni politiche a monte purtroppo rimarrà anche in vigenza di questa utile norma: nel nostro paese, quando si decide un'opera pubblica, lo si fa quasi sempre prima ed a prescindere dalle considerazioni ambientali e gli uffici preposti alla VIA sono chiamati per lo più a ratificare decisioni prese altrove, potendo al più migliorare singoli elementi ma quasi mai potendo davvero valutare le diverse alternative progettuali, compresa l'opzione zero.

Pubblicato il 7 aprile 2008

Francesco Nannetti

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248