



VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLA DISCIPLINA
DI AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE
A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE:
EFFETTI SULLO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL PAESE

Gennaio 2013

La pubblicazione è stata curata e coordinata dall'area Politiche Industriali di Confindustria con il contributo di:
Aitec, Assocarta, Assoelettrica, Federchimica, Federacciai, Unione Petrolifera.

Si ringraziano inoltre, per il proprio contributo, le Confindustrie regionali e le Associazioni territoriali.

MESSAGGI CHIAVE

Confindustria sottolinea come un efficace recepimento della nuova Direttiva comunitaria sulle emissioni industriali (Direttiva 2010/75/UE- IED) ed una coerente revisione della disciplina di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) possono costituire una valida occasione per definire le politiche e gli strumenti volti a stimolare la ripresa economica del Paese e preservare e dare nuovo slancio all'attività imprenditoriale, nel massimo rispetto degli obiettivi di sostenibilità e di tutela del territorio e della salute.

A tal fine le scelte del legislatore nazionale devono essere effettuate in un'ottica di bilanciamento e coordinamento degli interessi e dei valori che si intendono tutelare, in modo da definire l'ambito ottimale di intervento e garantire l'effettività e l'efficacia della tutela stessa. Ciò è particolarmente importante in considerazione della trasversalità degli aspetti ambientali e il forte legame che essi hanno con altri valori fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, quali la salute umana e lo sviluppo socio-economico che, a loro volta, contemplano interessi legati all'occupazione, allo sviluppo delle attività produttive e alla concorrenza.

Questa consapevolezza ha stimolato una ricognizione preliminare dell'attuazione della normativa inerente la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, con specifico riferimento agli aspetti correlati all'Autorizzazione Integrata Ambientale. L'analisi proposta ha preso a riferimento l'esperienza rintracciabile in Italia e nei principali Paesi europei, in considerazione del fatto che la gestione delle tematiche relative alla protezione ambientale ha ampi risvolti in termini di competitività del sistema industriale e produttivo italiano.

Seppur preliminare, la ricognizione effettuata consente di evidenziare i criteri su cui dovrebbero fondarsi i futuri interventi normativi su queste tematiche.

In particolare:

- **Per rispondere in maniera efficace all'esigenza di una sempre maggiore tutela ambientale, preservando al contempo la competitività dell'industria di base nazionale, è necessario proseguire con coerenza nel percorso già avviato di applicazione delle migliori tecniche disponibili e incoraggiare la ricerca e l'innovazione.**
- **Rigore, chiarezza interpretativa, fissazione di obiettivi realistici e stabilità delle regole nel tempo sono imprescindibili per garantire la tutela della salute e dell'ambiente e, al contempo, continuare a fare industria nel nostro Paese.**
- **È essenziale che il recepimento e l'applicazione della nuova Direttiva rispettino le disposizioni comunitarie e consentano di valorizzare l'eccellenza delle previsioni di tutela ambientale già adottate a livello nazionale, allineandosi alle novità introdotte dalla disciplina europea e agli standard prevalenti negli altri Paesi, al fine di garantire la competitività delle imprese italiane e nuovi investimenti.**



- **È necessario garantire agli impianti il tempo necessario ad effettuare gli adeguamenti eventualmente richiesti in ragione delle nuove disposizioni introdotte con la Direttiva IED, tenendo conto dei tempi di ammortamento degli investimenti precedentemente effettuati, nonché dei necessari tempi tecnici di realizzazione.**
- **Una disciplina complessa ed articolata quale quella inerente l'AIA, necessita di maggiore uniformità di applicazione sul territorio nazionale. Considerando, infatti, le importanti implicazioni dell'AIA sugli investimenti e sulle strategie industriali delle imprese, una disciplina uniforme a livello statale è essenziale se si vuole assicurare efficacia alla tutela dell'ambiente e parità di trattamento tra gli operatori, arginando la discrezionalità emersa dalle varie procedure a livello territoriale.**
- **Non è più rinviabile l'introduzione di semplificazioni all'attuale quadro normativo e la previsione di tempi più celeri e procedure più snelle per il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni. Tale esigenza non solo è in linea con il percorso del Governo inteso a semplificare le procedure regolamentari e amministrative a carico delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, ma anche con lo spirito della stessa disciplina IPPC, basata appunto su un approccio integrato. Regole semplici e procedure più celeri rappresentano, infatti, fattori in grado di soddisfare in maniera efficace sia le esigenze di tutela ambientale che quelle di sviluppo economico.**
- **Anche gli obiettivi di tutela della salute, collegati alle tematiche ambientali, devono rispondere ai fondamentali principi comunitari, quali quelli di sussidiarietà e proporzionalità, perseguiti dalla stessa normativa IPPC. In tal senso è fondamentale che la disciplina in materia di valutazione di impatto sanitario sia delineata a livello nazionale e fondata su principi e metodologie comuni e scientificamente solide: la valutazione dovrà considerare tutte le possibili fonti di impatto (traffico veicolare, presenza di altre attività, inquinamento pregresso ecc) e non basarsi su un giudizio aprioristico del rapporto di causalità tra la sola attività industriale e il "danno" riscontrato.**
- **In quest'ottica è necessario un confronto costruttivo tra i soggetti coinvolti (istituzioni, operatori, comunità scientifica) al fine di individuare una metodologia sulla VIS condivisa a livello nazionale, su cui anche il mondo industriale può fornire un contributo scientifico qualificato in relazione alle esperienze già acquisite da alcuni operatori in ambito internazionale. Ciò è particolarmente urgente in vista dell'emanazione del decreto interministeriale previsto dalla Legge 231/2012 di conversione del DL 3 dicembre 2012, n. 207.**

INDICE

INTRODUZIONE	7
FINALITÀ E STRUTTURA DEL DOCUMENTO	7
IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	7
PARTE I	
ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA IPPC E RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2010/75/UE: ANALISI E PROPOSTE CONFINDUSTRIA	9
1.1 La Direttiva sulle Emissioni Industriali come strumento per conciliare ambiente e ripresa economica	9
1.2 La situazione italiana rispetto agli altri Paesi UE	10
1.3 Necessità di maggiore uniformità di applicazione sul territorio nazionale	11
1.4 Ruolo e metodologia della valutazione di impatto sanitario	12
PARTE II	
QUADRO ATTUATIVO DELLA DISCIPLINA IPPC A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE	14
1. PREMESSA	14
2. VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLE PRASSI ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI DELLA UE IN MATERIA DI IPPC	15
2.1 Tempistiche per il rilascio dell'autorizzazione	15
2.2 Durata delle autorizzazioni	17
2.3 Riesame e aggiornamento	17
2.4 Rilevanza delle certificazioni ambientali	18
2.5 Esistenza e declinazione della definizione di "modifica sostanziale"	19
2.6 Fissazione dei Valori Limiti di Emissione (ELV) in autorizzazione	20
2.7 Frequenza Ispezioni	25
2.8 Tariffe e oneri	25



3.	ANALISI DELLE PROCEDURE DI IMPLEMENTAZIONE DELLA DIRETTIVA IPPC A LIVELLO NAZIONALE	27
3.1	Quadro applicativo a livello regionale	28
3.1.1	Autorità competenti	28
3.1.2	Stato dell'arte rilascio/rinnovo AIA	29
3.1.3	Tempistica per il rilascio delle autorizzazioni	30
3.1.4	Fissazione dei valori limite di emissione	30
3.1.5	Modifica sostanziale	32
3.1.6	Ispezioni da parte delle autorità competenti	33
3.1.7	Previsione Valutazione di Incidenza	34
3.2	La recente normativa sugli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale	34
4.	VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO E TUTELA AMBIENTALE	35
4.1	La valutazione di impatto sanitario (VIS) nell'Unione Europea	36
4.2	La VIS sul territorio nazionale	38
	BIBLIOGRAFIA	41

INTRODUZIONE

FINALITÀ E STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Il presente documento intende fornire un'analisi preliminare dello stato di attuazione della normativa IPPC nel nostro Paese, evidenziando le implicazioni di politica industriale derivanti, in particolare, dall'applicazione della disciplina in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

Con tale approfondimento si è voluto da un lato tracciare il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei, in modo da valutare gli effetti sulle imprese italiane nei confronti dei competitors europei; dall'altro fornire un quadro dello stato di attuazione sul territorio nazionale, confermando come tale disciplina sia caratterizzata da numerose asimmetrie regolamentari e amministrative tra le varie Regioni.

L'analisi è stata estesa al tema della valutazione di impatto sanitario, alla luce del recente dibattito nel nostro Paese e della crescente attenzione verso tale tematica sia in ambito nazionale che in ambito europeo.

A tal fine il documento è strutturato in due parti:

1. La **Prima Parte** offre un'analisi dei principali aspetti di applicazione del sistema dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, nonché del ruolo della valutazione di impatto sanitario quale strumento a supporto dei percorsi di pianificazione e decisione anche nel contesto della tutela ambientale. Vengono quindi presentate alcune considerazioni e proposte finalizzate ad una migliore applicazione di tali discipline, nel perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale e di sviluppo socio economico del Paese.
2. La **Seconda Parte** fornisce un'analisi più dettagliata, anche se preliminare, delle tematiche trattate, attraverso informazioni, dati ed esempi concreti, a livello italiano ed europeo, relativamente ad aspetti specifici del regime autorizzativo dell'IPPC, nonché relativamente alla valutazione di impatto sanitario sulla base delle esperienze e degli sviluppi registrati fino ad oggi.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

L'approccio integrato di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, alla base della Direttiva IPPC e della nuova Direttiva sulle Emissioni industriali, mira a tutelare l'ambiente nel suo complesso. Tale approccio si basa sul presupposto che l'ambiente è un valore complesso, composto da diverse matrici strettamente connesse, che vanno tutelate unitariamente. La salvaguardia ambientale nel suo complesso consente, infatti, di tutelare anche tutti gli altri valori fondamentali ad essa collegati come la salute umana e lo sviluppo socio-economico che, a loro volta, contemplan interessi legati all'occupazione, allo sviluppo delle attività produttive e alla concorrenza.



Strettamente connessi ai principi delle politiche di tutela sono quelli riguardanti l'organizzazione di ruoli e funzioni in materia ambientale. Le azioni di tutela ambientale devono coinvolgere tutti i livelli di governo territoriale, sulla base del presupposto che le problematiche inerenti tale ambito di intervento non sempre possono essere confinate in una determinata dimensione territoriale.

Per questo motivo è essenziale che le scelte politiche siano prese dal legislatore nazionale, cui spetta dettare le regole fondamentali per la salvaguardia dell'ambiente.

Tali scelte devono essere effettuate in un'ottica di bilanciamento e coordinamento tra gli interessi generali e il principio di sussidiarietà, in modo da definire l'ambito ottimale di intervento, ai fini dell'effettività e dell'efficacia della tutela stessa. Ciò è particolarmente importante in considerazione della trasversalità degli aspetti ambientali e il forte legame tra essi ad altri fondamentali interessi come salute, paesaggio, assetto del territorio, energia, sui quali la Costituzione attribuisce una competenza concorrente tra Stato e Regioni.

La disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, strumento chiave della Direttiva IPPC e della Direttiva sulle Emissioni Industriali, si inserisce in questo contesto con l'obiettivo di prevenire e ridurre l'inquinamento e consentire che la tutela ambientale possa andare a beneficio anche di altri valori fondamentali quali, tra gli altri, la salute umana, il paesaggio e il territorio.

Inoltre la stessa disciplina, favorendo il ricorso a tecnologie sempre più ambientalmente compatibili, non può che rafforzare e stimolare il legame tra protezione dell'ambiente e sviluppo industriale.

Ne consegue, in fase di passaggio dall'applicazione della Direttiva IPPC alla nuova Direttiva sulle Emissioni Industriali, l'esigenza di assumere, tra i principi guida, quello di dare supporto alla ripresa e crescita socio-economica, nel rispetto del giusto equilibrio tra tutela ambientale e sviluppo industriale.

In particolare, vista la grave situazione economica con cui si stanno confrontando le imprese, sarà importante evitare che, nell'evoluzione delle procedure di rilascio delle AIA, siano imposti adempimenti gravosi che non tengano adeguatamente conto delle logiche industriali e dei vincoli di carattere operativo più volte segnalati dalle aziende.

Al riguardo anche gli obiettivi di tutela della salute, collegati alle tematiche ambientali, devono rispondere ai fondamentali principi comunitari, quali quelli di sussidiarietà e proporzionalità, perseguiti dalla stessa politica europea di tutela della qualità dell'aria, nel cui ambito si pone la disciplina di controllo sulle emissioni industriali e, quindi, il sistema autorizzativo dell'AIA.

In tale contesto l'approccio che si sta delineando, in particolare a seguito dell'emanazione del "decreto Ilva", appare non coerente con le disposizioni europee, imponendo una valutazione *ex ante* di un "danno" connesso all'attività industriale in forza della quale disciplinare il contenuto dell'autorizzazione. È evidente che sulla base di dati scientifici e indagini epidemiologiche *ex ante* si potrà eventualmente solo procedere ad una valutazione di "impatto" o "incidenza" del rischio sanitario legato ad una determinata attività industriale. Oltretutto tale valutazione dovrà considerare tutte le possibili fonti di impatto (traffico veicolare, presenza di altre attività, inquinamento pregresso ecc...) e non basarsi su un giudizio aprioristico del rapporto di causalità tra la sola attività industriale e il "danno", rischiando in questo modo di aggravare oneri e procedimenti e paralizzare la stessa attività industriale, senza pervenire ad un risultato fondato.

PARTE I

ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA IPPC E RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2010/75/UE: ANALISI E PROPOSTE CONFINDUSTRIA

1.1 LA DIRETTIVA SULLE EMISSIONI INDUSTRIALI COME STRUMENTO PER CONCILIARE AMBIENTE E RIPRESA ECONOMICA

Il recepimento della Direttiva europea sulle Emissioni Industriali (Direttiva 2010/75/UE- IED) rappresenta una valida occasione per una applicazione della disciplina integrata sulla prevenzione ed il controllo dell'inquinamento che più compiutamente coniughi la tutela delle matrici ambientali allo sviluppo industriale e produttivo del Paese.

Sia la vigente disciplina IPPC, sia la nuova IED rappresentano un buon esempio di normativa intesa a fornire un quadro unitario, a livello europeo, per la tutela dell'ambiente. L'adozione di un'unica autorizzazione ambientale (Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA) e l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili (BAT) costituiscono chiari esempi di tale approccio.

Inoltre, la disciplina introdotta dall'IPPC riconosce l'importanza della concertazione tra i diversi attori coinvolti nel processo (imprese, pubblica amministrazione, parti sociali) nonché della necessità di un costruttivo confronto con gli stakeholders locali, quali parti direttamente interessate allo sviluppo del territorio in cui si inserisce l'attività industriale.

Per la sua corretta ed efficace applicazione è quindi necessario un impegno "di sistema", del mondo produttivo e della pubblica amministrazione, al fine di creare le condizioni per un'applicazione che spinga alla crescita competitiva a livello nazionale. Occorre però progettare e valorizzare le iniziative per lo scambio di esperienze e di conoscenze e conciliare le esigenze tra pubblico e privato, in modo da poter efficacemente diffondere l'approccio integrato ed inserirlo nel quadro di riferimento normativo nazionale, a volte molto complesso sia dal punto di vista delle procedure che della definizione delle competenze.

Dalle esperienze maturate fino ad ora, in questi anni di applicazione della normativa IPPC, si possono trarre utili insegnamenti per poterne migliorare applicazione ed efficacia ed evitare inutili oneri tecnico/procedurali per imprese e amministrazioni. In tale contesto **il recepimento e l'attuazione della nuova Direttiva dovranno innanzi tutto valorizzare l'eccellenza delle previsioni di tutela ambientale già adottate a livello nazionale, allineandosi alle novità introdotte dalla disciplina europea e agli standard prevalenti negli altri Paesi, al fine di garantire la competitività delle imprese italiane e nuovi investimenti.**

Si dovrà inoltre favorire **un maggiore dialogo tra imprese e Istituzioni, alla luce anche della scelta di irrigidire il riferimento tecnico/normativo attraverso l'introduzione del sistema delle BAT-Conclusions, che ridimensiona** la flessibilità di analisi nei rapporti aziende-autorità per la disamina delle specifiche questioni.



1.2 LA SITUAZIONE ITALIANA RISPETTO AGLI ALTRI PAESI UE

Il recepimento della Direttiva sulle Emissioni Industriali dovrà essere effettuato nel rispetto di quanto previsto dalla Direttiva stessa, in modo da evitare eventuali svantaggi competitivi per le imprese italiane in conseguenza di una diversa applicazione negli altri Paesi UE.

Tale approccio è peraltro previsto dai criteri specifici di delega contenuti nel disegno di legge “Comunitaria 2011” (in cui viene, tra l’altro, previsto il recepimento della Direttiva 2010/75/UE), nonché dai criteri generali contenuti nel disegno di legge Comunitaria 2012”, come approvato in prima lettura dalla Camera, i quali citano espressamente che i decreti legislativi emanati in attuazione delle direttive dell’Unione europea “non possono contenere disposizioni recanti livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, salvo che tali disposizioni, adeguatamente motivate, risultino indispensabili per la tutela di interessi pubblici o per la regolamentazione di specifici settori in conformità ai Trattati europei”.

Infatti, disposizioni recanti livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli minimi richiesti dalla UE (es. limiti di emissioni, sanzioni, oneri e tariffe ecc) potrebbero comportare conseguenze significative per le nostre imprese, primi fra tutti uno svantaggio competitivo rispetto alle imprese dei principali competitors europei e uno scoraggiamento degli investimenti sia italiani che esteri.

Molto spesso invece le norme italiane in campo ambientale hanno introdotto disposizioni più severe o adempimenti burocratici maggiori rispetto agli altri Paesi UE come emerge, ad esempio, da una prima comparazione dell’applicazione della normativa IPPC sul territorio comunitario. L’attuazione dell’IPPC nel nostro Paese è stata infatti caratterizzata da una serie di vincoli ed oneri non riscontrati in altri Stati membri, in particolare:

- Procedure mediamente più lunghe e complesse per il rilascio delle autorizzazioni che hanno richiesto maggiori risorse sia da parte istituzionale, sia da parte industriale (in alcuni casi in Italia ci sono voluti oltre cinque anni per ottenere l’AIA);
- Durata temporale delle autorizzazioni più breve rispetto agli altri Paesi. Molti Stati membri, infatti, non prevedono a priori una durata prestabilita delle autorizzazioni mentre, ove prevista, questa è generalmente di 10 anni (salvo possibile riesame a discrezione delle autorità competenti);
- Valori limiti di emissione che, con riferimento al range stabilito dai BATAELs comunitari, in alcuni casi si attestano su valori più bassi rispetto ad altri Paesi europei maggiormente industrializzati primi fra tutti Germania e Francia;
- Prescrizioni per il monitoraggio e il controllo in continuo delle emissioni inquinanti aggiuntive e più gravose rispetto a quanto previsto dalla normativa europea;
- Imposizione di tariffe istruttorie estremamente elevate, soprattutto per le imprese di piccola e media dimensione, che non trovano riscontro negli altri Paesi in cui tali tariffe sono decisamente inferiori (come ad esempio in Germania e in Spagna) o addirittura assenti (Olanda e Francia).

È evidente che tali disposizioni determinano preoccupanti risvolti sull’attività imprenditoriale, distogliendo importanti risorse economiche, umane e gestionali alla stessa attività produttiva e ostacolando così anche nuovi investimenti in tecnologie più efficienti e ambientalmente compatibili. **Tali divergenze rispetto agli altri Paesi UE dovrebbero essere superate, anche al fine di facilitare e favorire l’efficacia**

dell'approccio integrato che caratterizza l'IPPC e lo sviluppo di nuove tecnologie. Solo in questo modo si potrà aiutare la ripresa economica del nostro sistema industriale e affrontare le serie ripercussioni di tipo economico e sociale che la crisi ha generato.

1.3 NECESSITÀ DI MAGGIORE UNIFORMITÀ DI APPLICAZIONE SUL TERRITORIO NAZIONALE

L'attuazione della disciplina IPPC nel nostro Paese è stata notoriamente caratterizzata da una forte frammentazione sul territorio nazionale, a causa soprattutto dei diversi livelli di competenze amministrative (Stato, Regioni e Province) stabiliti dalla norma di recepimento nazionale e dalle singole Regioni, nonché dallo svolgimento delle singole istruttorie affidate alla Commissione IPPC alla presenza di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

La diversificazione della regolamentazione e delle prestazioni delle amministrazioni regionali e locali ha anche inciso sulla capacità dell'Italia di adeguarsi tempestivamente agli obblighi europei, come dimostrano le diverse procedure di infrazione nei confronti del nostro Paese imputabili in gran parte a tali fattori.

Le principali divergenze applicative si sono registrate nell'ambito dell'iter autorizzativo. Se, infatti, alcune regioni o Province hanno rilasciato le autorizzazioni nel rispetto delle tempistiche stabilite, in molte altre zone d'Italia si sono registrati pesanti ritardi, con notevoli ripercussioni di tipo amministrativo, tecnico e gestionale e conseguenti ripercussioni sul fronte economico. Tuttora, dopo oltre 7 anni dal recepimento della Direttiva IPPC, vi sono imprese ancora in attesa della prima AIA. In diversi casi, le tempistiche per il rilascio delle autorizzazioni sono state eccessivamente lunghe, ben oltre i 150 giorni previsti dalla normativa (per alcuni impianti complessi ci sono voluti anche oltre 5 anni).

Inoltre, l'iter per il rilascio delle autorizzazioni è stato spesso indebolito e rallentato anche dalla modulistica eccessivamente complessa, da richieste di documenti di scarsa utilità o già in possesso dell'Autorità Competente (ad es. certificato antimafia, fotocopia delle autorizzazioni possedute, rapporto di sintesi sullo stato della normativa e dei vincoli a livello locale), e dai notevoli costi dovuti anche al prolungarsi dell'attività istruttoria e di consulenza.

Per poter superare tali criticità ***è necessario assicurare una effettiva semplificazione delle procedure e prevedere una significativa riduzione dei tempi che intercorrono tra la proposta dell'impresa e l'effettivo dispiegarsi, in termini economici ed ambientali, degli effetti dell'investimento ipotizzato.***

In particolare l'applicazione delle BAT conclusions e le relative nuove prescrizioni implicheranno, nella maggior parte dei casi, soprattutto per gli impianti esistenti, adeguamenti impiantistici rilevanti che comporteranno ingenti sforzi sia finanziari che tecnici. A tal fine sarà necessario garantire agli impianti il tempo necessario ad effettuare gli adeguamenti previsti, tenendo conto dei tempi di ammortamento degli investimenti precedentemente effettuati, nonché dei necessari tempi tecnici di realizzazione.

Appare inoltre essenziale orientarsi verso una disciplina uniforme a livello statale al fine di assicurare efficacia alla tutela dell'ambiente e parità di trattamento tra gli operatori, arginando la discrezionalità delle regole regionali o delle singole commissioni istruttorie.

Occorre infatti tenere conto che l'iniziativa economica viene indirizzata e limitata sia sul piano organizzativo che funzionale dal sistema autorizzativo in essere, poiché le prescrizioni contenute nell'AIA si vanno a costituire come clausole conformative dell'attività d'impresa. Esse quindi contribuiscono a de-



terminare in concreto la disciplina delle attività imprenditoriali, affiancandosi alle norme di legge e regolamento.

1.4 RUOLO E METODOLOGIA DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO

Il recente caso della Puglia ha sollevato la questione della Valutazione di Impatto Sanitario (VIS) delle attività industriali, producendo un'accelerazione del dibattito in corso e l'emanazione di una disciplina regionale sul tema.

Attualmente, tuttavia, non esiste una metodologia standardizzata e ufficialmente riconosciuta dalle istituzioni pubbliche per effettuare le valutazioni di impatto sanitario, né, tantomeno, esistono specifiche disposizioni o criteri omogenei stabiliti a livello comunitario e nazionale.

In ambito europeo tali valutazioni sono applicate in maniera molto eterogenea nei vari Paesi UE. Tuttavia, va evidenziato che le norme ambientali stabilite a livello comunitario potrebbero garantire la necessaria tutela non solo sotto il profilo ambientale ma, sempre più spesso, anche sotto il profilo sanitario. Ad esempio la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), entrata in vigore in Europa alla fine degli anni '80 ed attualmente in fase di revisione, include il riferimento agli effetti sanitari dei progetti sottoposti al giudizio di compatibilità ambientale senza, però, una definizione procedurale e di uno standard di riferimento, con il conseguente rischio di valutazioni caratterizzate da ampia discrezionalità, scarsa compatibilità dei dati nonché assenza di protocolli standard sulle diseguaglianze di salute ambientale. Inoltre, recentemente, la Commissione europea ha adottato la proposta di Decisione per il "VII programma di azione per l'ambiente" che include tra gli obiettivi prioritari anche la protezione dei cittadini da rischi per la salute e il benessere.

Sul fronte nazionale alcune Regioni italiane stanno affrontando e disciplinando il tema, rischiando quindi, anche in questo caso, di introdurre elementi di frammentazione e fattori di rischio diversi tra le varie Regioni. In tale contesto va monitorato attentamente l'approccio che si sta delineando per ricostruire la situazione epidemiologica del territorio in cui sono collocati gli impianti industriali; appare infatti non condivisibile attribuire esclusivamente ad essi gli effetti riscontrati, anche in mancanza di un chiaro e provato nesso eziologico tra presenza dell'impianto e danno sanitario.

Per realizzare gli obiettivi di una Valutazione di Impatto Sanitario (VIS) occorre mettere insieme discipline e competenze diverse, fondendo il ciclo delle azioni di sanità pubblica con il ciclo del percorso decisionale, all'interno di un processo di pianificazione e/o autorizzazione di un piano o di un progetto. Si rende, dunque, necessario un approccio valutativo integrato che richiede un nuovo modo di pensare e operare di tutti gli attori del processo (utenti, decisori, ricercatori, etc.) e una maggiore attenzione ai punti chiave della VIS (obiettivi, identificazione delle competenze, fasi del percorso, rapporto finale, monitoraggio ecc), anche attraverso una condivisione delle esperienze internazionali.

La VIS può ritenersi realistica solo se basata sulla consultazione di tutti i soggetti coinvolti, sul dialogo informato e consapevole, sul coinvolgimento delle imprese interessate, sull'assunzione delle rispettive responsabilità, sull'esame delle alternative esistenti per minimizzare gli effetti negativi sulla salute e sull'implementazione di idonei strumenti di valutazione e monitoraggio, nel corso del tempo, degli effetti previsti.

Un primo grande tema da affrontare riguarda il rapporto fra individuo e comunità ovvero tra salute individuale e incidenza di malattie in una popolazione; queste due facce della stessa medaglia, affrontate da una parte con la medicina clinica e dall'altra con la sanità pubblica, devono trovare integrazione nella VIS. La VIS deve, quindi, essere multidisciplinare con competenze in campo epidemiologico, ambientale, tossicologico, medico, sociologico, statistico, comunicazionale e partecipativo.

In tale contesto l'emanazione del cosiddetto "decreto ILVA" (DL 3 dicembre 2012, n. 207) rischia di introdurre una disciplina scientificamente non solida e foriera di produrre una proliferazione di contenziosi e ostacoli all'attività industriale. L'impostazione seguita solleva una serie di criticità in quanto essa si fonda sul concetto di "danno" sanitario piuttosto che di "impatto", distanziandosi in tal modo dagli orientamenti scientifici nazionali ed internazionali che valutano un potenziale rischio di impatto sanitario sulla base di indagini epidemiologiche.

Seguendo l'approccio fondato sull'accertamento del danno sanitario si rischia, invece, di assumere pregiudizialmente un rapporto di causalità tra le attività svolte negli stabilimenti ricadenti nel campo di applicazione della legge ed il "danno" sanitario accertato nel territorio. Dal punto di vista metodologico tale approccio comporterebbe inevitabilmente una scelta politica sulla "criticità sanitaria tollerabile" dell'attività industriale, senza tener conto degli effetti cumulati di tutte le altre fonti ed attività che incidono sullo stesso territorio.

Per questi motivi, data la complessità del tema e l'attività in corso per l'attuazione del decreto Ilva, Confindustria ritiene indispensabile avviare un confronto costruttivo con le istituzioni nazionali competenti (in campo ambientale e sanitario). In particolare la predisposizione del decreto interministeriale previsto dal suddetto provvedimento potrebbe essere l'occasione per un approfondimento della tematica e per l'individuazione di una metodologia condivisa a livello nazionale, su cui anche il mondo industriale può fornire un contributo scientifico qualificato.

PARTE II

QUADRO ATTUATIVO DELLA DISCIPLINA IPPC A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE

1. PREMESSA

In questa parte del documento si presentano i risultati di una prima ricognizione dell'applicazione della disciplina IPPC sia in ambito comunitario, sia nazionale, con particolare riferimento alle procedure e ai contenuti autorizzativi.

Inoltre, viene effettuata una prima analisi delle prassi adottate o emergenti in Europa in materia di valutazione di impatto sanitario, quale strumento a supporto dei percorsi di pianificazione e decisione anche nel contesto della tutela ambientale.

L'analisi delle tematiche trattate si basa su dati e informazioni derivanti dall'applicazione pratica delle norme e raccolti sia attraverso documenti e studi pubblicati a livello nazionale ed internazionale, sia attraverso indagini condotte nell'ambito del sistema associativo e confronti con altre federazioni industriali europee ed aziende direttamente coinvolte.

L'analisi proposta è inevitabilmente preliminare, ma ha offerto sia chiare evidenze dei possibili miglioramenti della disciplina italiana, sia lo spunto per futuri approfondimenti del confronto tra la situazione del nostro Paese e quella di altri Paesi europei.

Occorre infatti consapevolezza degli effetti positivi che una efficace e realistica gestione delle previsioni di tutela ambientale può avere sulla competitività del sistema industriale e produttivo.

Il documento è, pertanto, articolato in tre capitoli:

- I Il **primo capitolo** è relativo ad un'analisi comparativa delle prassi adottate nei principali Paesi dell'Unione europea nell'implementazione della direttiva IPPC (Direttiva 96/61/CE) dal punto di vista qualitativo e/o quantitativo. In particolare sono stati presi in considerazione gli aspetti principali relativi al regime autorizzativo (tempistiche per il rilascio dell'autorizzazione, durata dell'autorizzazione, frequenza di riesame e aggiornamento, fissazione dei valori limite di emissione in relazione ai livelli di BATAEL, ispezioni e tariffe, eventuale previsione della Valutazione di Impatto Sanitario). La valutazione è stata condotta sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, con un focus particolare sui Paesi dell'Unione europea caratterizzati da un sistema produttivo simile a quello del nostro Paese: Belgio, Francia, Germania, Olanda e, sebbene non specificatamente manifatturiero, anche il Regno Unito.
- II Il **secondo capitolo** riguarda un'analisi comparativa dello stato di attuazione della normativa IPPC sul territorio italiano, con particolare riferimento all'Autorizzazione Integrata Ambientale. Il confronto è stato sviluppato in riferimento agli aspetti considerati di maggior rilievo tra cui: procedura istruttoria, limiti di emissione, controlli e tariffe ecc.

III Infine si è ritenuto utile dedicare un **terzo capitolo** al tema della Valutazione di Impatto Sanitario sia nel contesto delle politiche nazionali di alcuni Paesi UE, sia nel nostro Paese, vista la crescente attenzione verso tale tema da parte di diverse Regioni italiane.

2. VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLE PRASSI ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI DELLA UE IN MATERIA DI IPPC

La disciplina IPPC è stata introdotta in Europa tramite la Direttiva 96/61/CE che, a partire da quest'anno, verrà sostituita dalla nuova Direttiva sulle Emissioni industriali (Direttiva 2010/75/UE). Trattandosi pertanto di una Direttiva, essa deve essere recepita negli ordinamenti giuridici nazionali dei singoli Stati membri. Ne consegue necessariamente una diversa attuazione della norma all'interno della UE, in virtù delle diverse condizioni giuridico-amministrative dei vari Paesi, pur nel rispetto degli obiettivi prefissati dalle stesse Direttive. L'attuazione della disciplina comunitaria va poi coordinata con il più generale principio di sussidiarietà (art. 5 del Trattato sull'Unione europea), criterio fondamentale per la distribuzione di competenze, recepito anche nella Costituzione italiana (art. 118). La declinazione della sussidiarietà in materia ambientale consente di definire l'ambito ottimale del livello di governo territoriale per assicurare la migliore effettività ed efficacia della tutela. Inoltre l'art 193 del Trattato UE prevede che i provvedimenti comunitari in materia ambientale, come le direttive, non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, ma tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati europei, quindi anche con il bilanciamento dei valori che di volta in volta le Istituzioni europee pongono in essere nell'attuarli. Per tale ragione i provvedimenti degli Stati membri che prevedono protezioni maggiori sono sottoposti a uno stretto controllo, attraverso la notifica alla Commissione UE.

L'attuazione della disciplina IPPC nei vari Stati membri è quindi caratterizzata da diversi procedimenti e prescrizioni, in base non solo agli assetti giuridici dei singoli Paesi, ma anche alle diverse situazioni socio economiche, industriali ed ambientali.

Di seguito si riporta una prima valutazione delle prassi adottate nei principali Paesi dell'Unione europea nell'implementazione della direttiva IPPC, soprattutto in riferimento al regime autorizzativo: tempistiche per il rilascio delle autorizzazioni, durata e riesame delle autorizzazioni, ruolo delle certificazioni ambientali, interpretazione del concetto di "modifica sostanziale"; ispezioni, fissazione dei limiti di emissione, tariffe istruttorie.

2.1 TEMPISTICHE PER IL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE

La direttiva IPPC dispone che *"fatti salvi altri requisiti prescritti da disposizioni nazionali o comunitarie, l'autorità competente rilascia un'autorizzazione contenente condizioni che garantiscano la conformità dell'impianto ai requisiti previsti dalla presente direttiva oppure nega l'autorizzazione in caso di non conformità."* Inoltre prescrive che *"gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione ove siano coinvolte più autorità competenti, onde garantire un approccio effettivo integrato da parte di tutte le autorità competenti per questa procedura."*

In riferimento al rilascio delle autorizzazioni in Europa la situazione si presenta molto variabile: in diversi casi le norme di riferimento nazionali prevedono tempi piuttosto lunghi per il rilascio delle autorizzazioni, in altri tali tempistiche sono più brevi ma solitamente dipendono dai singoli casi aziendali esaminati.



- **In Italia** la tempistica per il rilascio delle autorizzazioni si attesta su una media di 14-21 mesi sebbene la norma di recepimento della Direttiva IPPC preveda un termine massimo di 150 giorni. Tuttavia sono stati registrati periodi anche superiori ai 20 mesi come, ad esempio, nel settore della raffinazione in cui una raffineria ha ottenuto l'autorizzazione solo all'inizio di quest'anno mentre una è ancora in attesa della conclusione del proprio iter autorizzativo. In altri settori (es. chimica) le tempistiche per il rilascio dell'AIA hanno superato addirittura i 5 anni come pure nel settore termoelettrico per cui, in alcuni casi, non si è ancora ottenuta la prima AIA a fronte di domande presentate, in base al calendario nazionale, a fine 2006 inizio 2007. Anche nel caso delle cementerie si è registrata una tempistica media per il rilascio delle autorizzazioni di circa 3 anni. Paragonabile è il tempo medio richiesto anche per l'istruttoria nel caso di modifica giudicata sostanziale da parte dell'autorità competente o per i casi di primo rinnovo, tempistica con ritardi pari a quelli per il rilascio di una nuova autorizzazione.
- In **Belgio** e in **Austria** le tempistiche per il rilascio dell'autorizzazione possono variare da 1 a 12 mesi.
- In **Francia** il tempo previsto per legge è di 8 mesi anche se nella pratica mediamente le istruttorie hanno registrato una durata di circa due anni.
- In **Germania la legge prevede che il rilascio debba avvenire in 7 mesi ma le autorità competenti**, costituite dai singoli Länder federali, possono estendere il limite di tempo per ulteriori 3 mesi. Di fatto, le tempistiche per il rilascio dell'autorizzazione possono variare da 7 a 12 mesi.
- Nel **Regno Unito** le tempistiche per il rilascio di una nuova autorizzazione variano a seconda delle "Home Nations" ma comunque vanno da un minimo di 4 mesi ad un massimo di 6 mesi per gli impianti nuovi e 9 mesi per gli impianti esistenti.
- In **Danimarca e in Finlandia** mediamente sono necessari 6 mesi.

Da tale valutazione emerge che l'Italia è tra gli Stati membri che registrano una tempistica di conclusione degli iter autorizzativi significativamente più lunga e che richiedono maggiori risorse ed impegno sia da parte istituzionale, sia industriale.

TABELLA 1 - TEMPISTICHE ITER AUTORIZZATIVO IN ALCUNI PAESI UE

Stato Membro	Tempistiche registrate per il rilascio dell'autorizzazione
Italia	da 14 mesi fino a >5 anni
Belgio e Austria	1-12 mesi
Francia	2 anni
Germania	7-12 mesi
Regno Unito	4-9 mesi
Danimarca	6 mesi
Finlandia	> 6 mesi

2.2 DURATA DELLE AUTORIZZAZIONI

Il periodo di validità del provvedimento autorizzativo è, ove previsto, stabilito nei provvedimenti di attuazione della Direttiva dei vari Paesi Ue. Generalmente la frequenza per il riesame delle autorizzazioni indicata nella legge nazionale deve essere considerata come un periodo massimo. L'Autorità Competente ha, di norma, la facoltà di stabilire una frequenza inferiore se lo ritiene opportuno.

- In **Italia** la durata delle AIA è di 5 anni. Per aziende certificate ISO14001 o EMAS è rispettivamente di 6 e 8 anni.
- In **Belgio** la durata delle autorizzazioni è diversa nelle tre regioni federali (Fiandre, Vallonia e regione di Bruxelles). Può variare da 15 anni (Bruxelles) a 20 anni (Fiandre).
- In **Francia** l'autorizzazione, "arrete prefectoral", non ha un periodo di validità prestabilito e copre pertanto tutta la vita utile dell'impianto; tuttavia ogni 10 anni l'azienda deve effettuare un bilancio ambientale in base al quale il prefetto può imporre ulteriori prescrizioni. Le certificazioni ambientali non hanno influenza sulla durata delle Autorizzazioni.
- In **Olanda, Austria e Romania** la durata è di 10 anni mentre in **Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna** la durata è di 8 anni (la Slovacchia proroga questo periodo fino a dieci anni se l'impianto attua un protocollo di gestione ambientale).
- Alcuni Stati Membri hanno introdotto, nella propria legge nazionale, una disposizione generale che stabilisce il riesame delle autorizzazioni su una base periodica indicata in ciascuna di esse. È il caso ad esempio di **Germania, Svezia, Polonia, Regno Unito** (in quest'ultimo caso mediamente la durata di un'autorizzazione è di 6-10 anni, nel caso della Germania l'autorizzazione scade se l'impianto non è operativo per tre anni).

TABELLA 2 - DURATA AUTORIZZAZIONI IN ALCUNI PAESI UE

Stato Membro	Durata autorizzazioni
Italia	5 anni. Per imprese certificate 6 anni (ISO14001) o 8 anni (EMAS)
Belgio	15-20 anni
Francia	10 anni (formalmente)
Germania, Svezia, Polonia, Regno Unito	Non previsti specifici termini (eventualmente definiti nelle singole autorizzazioni)
Olanda, Austria, Romania	10 anni
Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna	8 anni

2.3 RIESAME E AGGIORNAMENTO

La Direttiva IPPC in materia di riesame ed eventuale aggiornamento delle autorizzazioni ha lasciato un'ampia discrezionalità agli Stati Membri stabilendo che "gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità competenti riesaminino periodicamente e aggiornino, se necessario, le condizioni dell'autorizzazione." Riporta inoltre le condizioni in base alle quali l'AIA deve essere sicuramente aggiornata

(inquinamento significativo, BAT, sicurezza, nuove disposizioni legislative). Pertanto, fino ad oggi, gli Stati Membri si sono regolati in maniera autonoma e differente in merito alle modalità di aggiornamento dell'AIA al di fuori dei casi tassativamente previsti dalla Direttiva IPPC.

Anche la nuova Direttiva sulle Emissioni Industriali (2010/75/CE) non sembra indicare un periodo tassativo di aggiornamento delle autorizzazioni, infatti, stabilisce che *"gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'autorità competente riesami periodicamente - conformemente ai paragrafi successivi dell'articolo - tutte le condizioni di autorizzazione e, se necessario per assicurare la conformità alla direttiva, aggiornino le condizioni stesse"*.

La Direttiva specifica però che l'obbligo di riesame ed eventuale aggiornamento delle autorizzazioni vige nei seguenti casi:

- a seguito di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT relative all'attività principale dell'impianto (riesame entro 4 anni);
- impianti non coperti da BAT nel caso di sviluppi BAT che consentano una notevole riduzione delle emissioni;
- inquinamento tale da revisionare i valori limiti di emissione, per motivi di sicurezza, per conformità a norme di qualità ambientale nuove o riviste.

Il punto a) rappresenta la vera novità della Direttiva IED rispetto alla precedente IPPC. Su questo aspetto gli Stati membri stanno ancora definendo le proprie disposizioni normative ai fini dell'attuazione della nuova disciplina.

Ad esempio, da alcune prime indicazioni, risulta che in **Germania**, per alcuni processi e relative emissioni in atmosfera, le raccomandazioni recentemente emanate dal Governo prevedono un limite di emissione corrispondente all'estremo più alto del range BAT-AEL (cioè quello meno restrittivo) da raggiungere entro i 4 anni previsti dalla direttiva e un limite più restrittivo all'interno del range da raggiungere entro 8 anni. Inoltre, nel caso di impianti esistenti che in conformità alle precedenti BAT avevano adottato certe specifiche tecniche, i nuovi limiti e la tempistica di adeguamento sono opportunamente modulati nel tempo tenendo conto della realtà impiantistica installata, anche in questo caso con orizzonte temporale fino a 8 anni, raddoppiando così i tempi previsti dalla direttiva. **Tale approccio, pur rispettando rigorosamente quanto previsto dalla normativa comunitaria, mira a garantire agli operatori industriali il tempo necessario ad effettuare gli adeguamenti previsti, tenendo conto dei tempi di ammortamento e degli investimenti precedentemente effettuati, distinguendo, ove necessario tra impianti esistenti e impianti di nuova realizzazione.**

2.4 RILEVANZA DELLE CERTIFICAZIONI AMBIENTALI

Nella generalità dei casi la presenza di un sistema di gestione ambientale è un fattore che viene tenuto in considerazione nell'applicazione della disciplina IPPC. Al riguardo alcuni Stati Membri hanno introdotto criteri specifici sui sistemi di gestione ambientale (in particolare EMAS e ISO 14001) ai fini, ad esempio, della durata dell'autorizzazione (analogamente all'Italia).

Altri Stati Membri hanno cercato di incoraggiare gli operatori ad introdurre sistemi di gestione ambientale consentendo una maggiore flessibilità relativamente a:

- riduzione del numero di ispezioni
- riduzione della tariffa annuale (analogamente all'Italia)

In altri casi, invece, (ad esempio **Belgio e Spagna**) le certificazioni ambientali di carattere volontario sono ben viste sia dalle Pubbliche Amministrazioni che dai clienti, ma non hanno alcun effetto sulle autorizzazioni ambientali. Anche nel caso della **Romania** le certificazioni ambientali non sono vincolanti ma sono comunque considerate un valore aggiunto per le imprese.

2.5 ESISTENZA E DECLINAZIONE DELLA DEFINIZIONE DI “MODIFICA SOSTANZIALE”

A livello europeo, in generale in tutti gli Stati Membri, è l’Autorità Competente che decide se una modifica è sostanziale o meno sulla base delle informazioni trasmesse dall’operatore. In alcuni Stati Membri l’operatore deve effettuare una valutazione dell’impatto ambientale delle modifiche proposte che verrà presa in considerazione dalle autorità competenti ai fini della decisione. I criteri che generalmente vengono presi in considerazione al fine di valutare se una modifica è sostanziale sono:

- capacità produttiva
- uso delle risorse naturali
- consumo di acqua o di energia
- quantità di rifiuti prodotti
- livello di inquinamento
- livello di rischio di incidenti
- utilizzo di sostanze pericolose
- utilizzo di combustibili e materie prime alternative

Sono pochi gli Stati membri che forniscono criteri quantitativi; vengono definiti più che altro criteri orientativi quali:

- un incremento della capacità di produzione che causi effetti negativi significativi sull’ambiente (Portogallo, Romania)
- qualsiasi incremento della capacità produttiva (Svezia)
- un incremento della capacità produttiva, utilizzo delle acque reflue o percentuale di inquinanti maggiore del 10% (caso di Francia e Germania)
- incremento della capacità produttiva di almeno il 25 % (Belgio- Vallonia)
- incremento della capacità produttiva, capacità di deposito o flusso delle acque di almeno il 50% Belgio (Fiandre)

In **Italia** la definizione di “modifica sostanziale” presente nella norma nazionale (Dlgs 152/2006) è “la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell’impianto, dell’opera o dell’infrastruttura o del progetto che, secondo l’autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull’ambiente.” Si rimanda quindi all’autorità competente la valutazione quali-quantitativa sull’effettiva “sostanzialità” della modifica stessa.

In materia di IPPC la norma nazionale prevede inoltre che, per gli impianti per cui è stabilita una 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. A livello territoriale, ai fini di una valutazione più oggettiva del tipo di modifica (sostanziale o non), alcune Regioni hanno emanato apposite delibere per fornire criteri e orientamenti interpretativi: Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana. Nel resto del territorio nazionale mancano dei riferimenti quantitativi certi e spesso vengono giudicate sostanziali anche modifiche che non comportano effetti negativi sull'ambiente.

In **Belgio** e in **Spagna** esiste una procedura simile a quella adottata in Italia, mentre in **Romania** è considerata modifica sostanziale, ai sensi della legislazione nazionale, una modifica del processo che secondo l'Autorità Competente può investire negativamente l'ambiente e la salute pubblica.

In **Francia** la procedura di Autorizzazione deve essere rinnovata in caso di modifica sostanziale come previsto dalla Direttiva. Tuttavia l'autorizzazione è rivista dal prefetto qualora lo reputi necessario, tenendo conto della sua ampia discrezionalità nel poter imporre misure complementari o riduzione dei valori limiti di emissione, anche a seguito delle ispezioni (annuali) da parte degli enti di controllo.

In **Germania** una modifica è giudicata sostanziale se può causare effetti negativi e significativi sull'ambiente. L'Autorità competente, esaminata la documentazione, rilascia il parere sulla sostanzialità della modifica nell'arco di 3-6 mesi.

Nel **Regno Unito** sono state definite delle linee guida per orientare l'individuazione e la determinazione delle modifiche sostanziali. In caso di modifica sostanziale vengono imposte procedure o vincoli diversi rispetto al caso di modifiche non sostanziali.

2.6 FISSAZIONE DEI VALORI LIMITE DI EMISSIONE (ELV) IN AUTORIZZAZIONE

La Direttiva IED prevede che l'autorità competente fissi in autorizzazione limiti di emissione (ELV) che non superino i livelli di emissione associati alle BAT (BAT-AEL). I BAT-AEL sono espressi in forma di range, che in molti casi (es. nelle BAT Conclusions per vetro e acciaio) hanno margini anche molto ampi tra l'estremo inferiore e quello superiore.

Come già indicato, attualmente gli Stati membri stanno ancora definendo le proprie disposizioni normative ai fini di adeguarle alla nuova disciplina. È stato già citato ad esempio il caso della **Germania** il cui approccio sarebbe di prevedere tempistiche più lunghe (8 anni) per l'adeguamento ai limiti di emissione più restrittivi indicati nel range BATAEL.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'IPPC possiamo ad esempio citare il caso del **Belgio** in cui l'autorizzazione ambientale contiene limiti emissivi per emissioni in aria e limiti generali per l'impatto acustico, mentre per gli scarichi idrici vi è un'autorizzazione a parte. Rispetto alle nuove BAT non sono state definite tempistiche per l'adeguamento da parte degli impianti; l'amministrazione competente ha semplicemente verificato se le emissioni attuali di polveri e diossine sono già allineate ai valori presenti nelle BAT Conclusions.

In **Romania** il rilascio dell'autorizzazione prevede l'obbligo di monitoraggio dei fattori ambientali (acqua, aria, suolo, rumore). I limiti imposti sono generalmente i più restrittivi tra quelli previsti dalla normativa nazionale e le BAT: per le emissioni in aria i limiti imposti sono quelli citati nelle BAT mentre per acqua, suolo e rumore sono adottati i valori limite previsti dalla legge nazionale che traspone la legislazione europea.

Per quanto riguarda ***l'Italia, il nostro Paese ha spesso stabilito limiti di emissione che si attestano su valori più bassi, all'interno del range stabilito dai BATAEL, rispetto ad altri Paesi quali la Francia, il Belgio e Germania*** (vedasi esempio riportato di seguito).

Inoltre ***le autorizzazioni, per quanto riguarda le operazioni di monitoraggio e controllo in continuo delle emissioni inquinanti stabiliscono delle prescrizioni aggiuntive e più gravose rispetto a quanto previsto dalla normativa europea, in grado di generare problemi operativi all'attività degli impianti stessi.***

* * *

Esempio: fissazione dei valori limite di emissione per i Grandi Impianti di Combustione

A titolo di esempio, si riporta di seguito un confronto in ambito europeo sulla fissazione dei limiti di emissione rispetto ai valori dei BATAEL dei diversi Stati Membri per quanto riguarda i Grandi Impianti di Combustione. Si riporta, in particolare, un confronto grafico fra i valori limite fissati dai diversi Stati Membri per i principali parametri presi in considerazione (NO_x, SO₂ e polveri) e i livelli di BAT AEL dei LCP BREF stabiliti per gli stessi parametri. I grafici sono tratti dal rapporto dell'Agenzia Europea per l'Ambiente: "*Analysis of the reports submitted by Member States on the implementation of Directive 2008/1/EC, Directive 2000/76/EC, Directive 1999/13/EC and further development of the web platform to publish the information*" e i dati contenuti si riferiscono agli anni 2006, 2007, 2008.

Gli impianti oggetto di analisi sono stati in totale 103 suddivisi in funzione della capacità (>300 MW; 100-300 MW; 50-100 MW) e del tipo di combustibile.

In particolare, per l'Italia sono stati riportati i dati relativi a 4 impianti di cui 2 (ciascuno con due fonti di emissione) con capacità maggiore di 300 MW, 1 con capacità compresa tra 100 e 300 MW e 1 con capacità fra 50 e 100 MW.

Le figure seguenti mostrano per ciascuno Stato membro, per gli impianti oggetto dell'analisi, il rapporto:

$$\text{ELVs} \leq \text{BAT AEL}$$

dove i livelli di BATAEL presi a riferimento sono costituiti dai limiti superiori del range.



FIGURA 1 - CONFRONTO DEI LIMITI DI EMISSIONE DI NOx RISPETTO A BAT AEL PER GLI STATI MEMBRI (FONTE: RAPPORTO AEA [1])

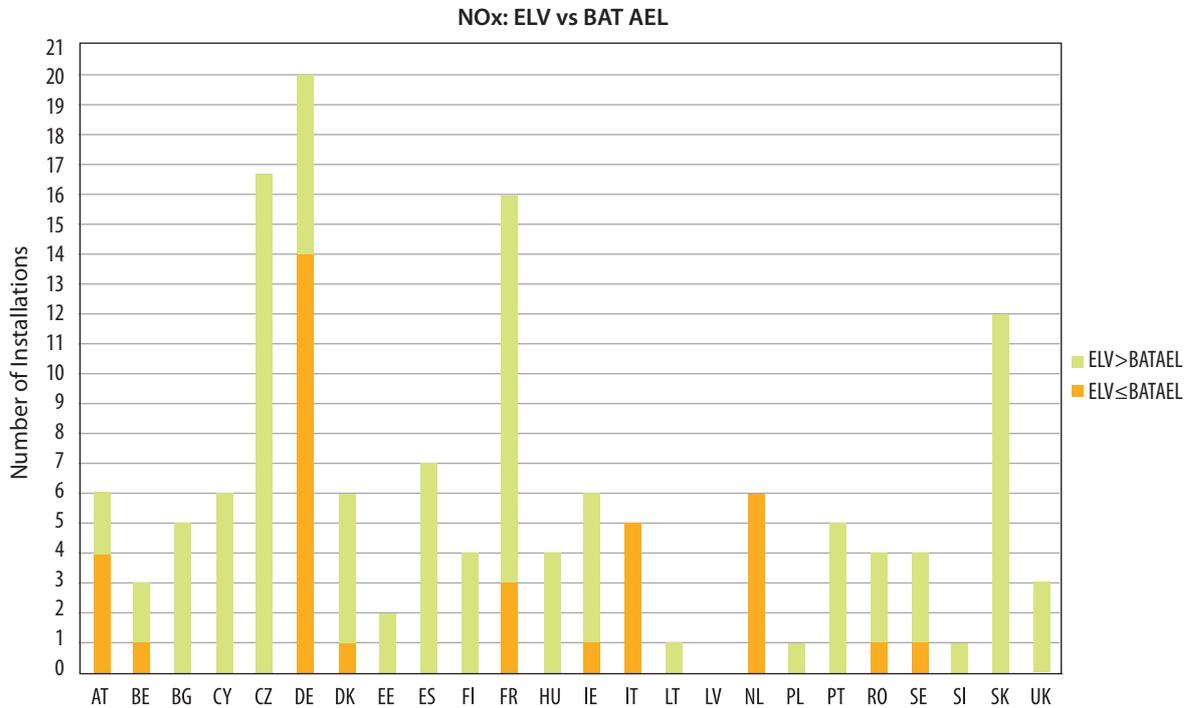


TABELLA 3 - CONFRONTO DEI LIMITI DI EMISSIONE PER NOx RISPETTO A BAT AEL

Stato membro	n. impianti con ELVs ≤ BAT AEL	n. impianti con ELVs > BAT AEL	% impianti con ELVs > BAT AEL (tra quelli presi in esame)
Belgio	0	5	100
Francia	3	13	81
Germania	14	6	30
Italia	5	0	0
Olanda	6	0	0
Regno Unito	0	3	100

FIGURA 2 - CONFRONTO DEI LIMITI DI EMISSIONE DI SO₂ RISPETTO A BAT AEL PER GLI STATI MEMBRI (FONTE: RAPPORTO AEA [1])

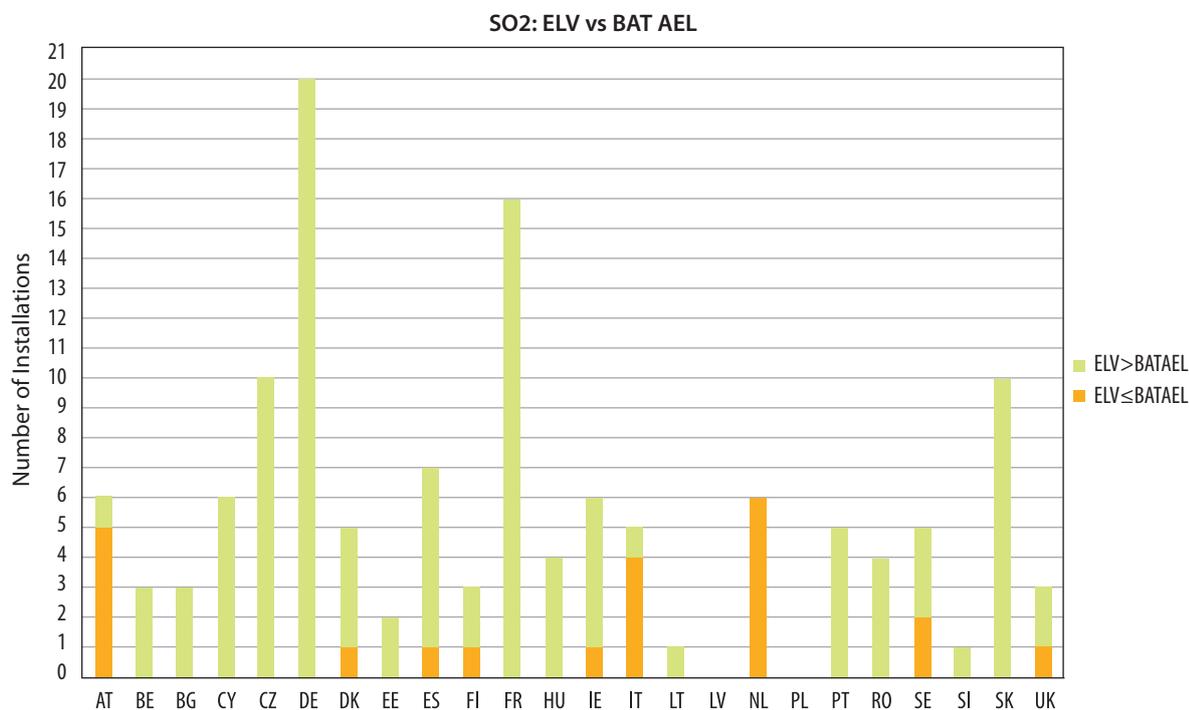
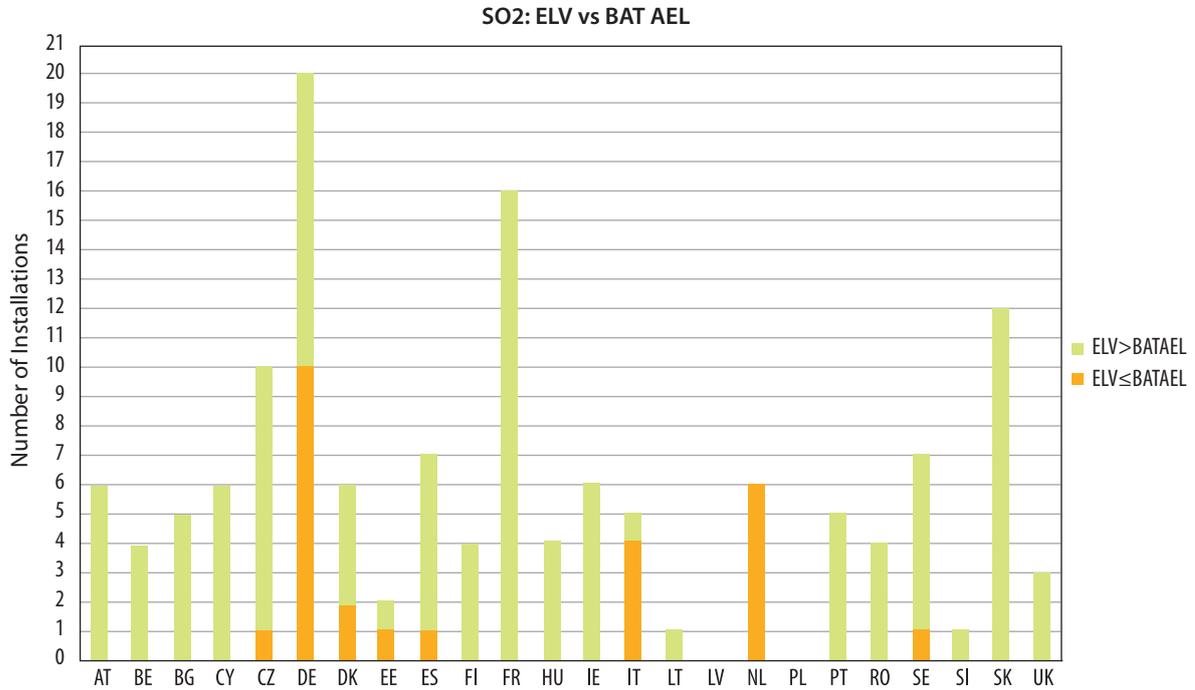


TABELLA 4 - CONFRONTO DEI LIMITI DI EMISSIONE PER SO₂ RISPETTO A BAT AEL

Stato membro	n. impianti con ELVs ≤ BAT AEL	n. impianti con ELVs > BAT AEL	% impianti con ELVs > BAT AEL (tra quelli presi in esame)
Belgio	0	3	100
Francia	0	16	100
Germania	0	20	100
Italia	4	1	20
Olanda	6	0	0
Regno Unito	0	3	100

FIGURA 3 - CONFRONTO DEI LIMITI DI EMISSIONE POLVERI RISPETTO A BAT AEL PER GLI STATI MEMBRI (FONTE: RAPPORTO AEA [1])

TABELLA 5 - CONFRONTO DEI LIMITI DI EMISSIONE POLVERI RISPETTO A BAT AEL

Stato membro	n. impianti con ELVs ≤ BAT AEL	n. impianti con ELVs > BAT AEL	% impianti con ELVs > BAT AEL (tra quelli presi in esame)
Belgio	0	5	100
Francia	0	16	100
Germania	10	10	50
Italia	4	1	20
Olanda	6	0	0
Regno Unito	0	3	100

Come si evince dai casi esaminati l'Italia è tra gli Stati membri della UE che ha stabilito limiti di emissione all'interno del range dei BATAEL comunitari fissando valori al di sotto del limite superiore dei BAT AEL.

Il Rapporto riferisce che in totale per quanto riguarda il parametro NO_x solo il 27% dei Valori Limite di Emissione sono risultati pari o inferiori al limite superiore del range BAT AEL dei corrispondenti LCP BREF. In particolare, soltanto per Italia e Olanda i limiti fissati sono contenuti all'interno del range.

Situazione simile si ha per il parametro SO₂ con il 18% degli ELV all'interno del range. Nel caso del Belgio, Germania, Francia e Regno Unito sono stati riportati valori di ELV superiori ai livelli BAT AEL.

Infine anche nel caso delle emissioni di polveri i valori limite sono stati fissati pari o inferiori al limite superiore del range dei BAT AEL solo nel 19% dei casi.

In tale contesto l'Italia risulta fra gli Stati Membri che per i grandi impianti di combustione ha fissato valori limite più restrittivi. Per paesi come Francia, Belgio e Germania il riferimento per la fissazione dei limiti è stato la normativa CLP vigente (Direttiva 2001/80/Ce, in Italia Dlgs 152/06 parte V).

2.7 FREQUENZA ISPEZIONI

In **Italia** la frequenza delle ispezioni è definita nell'autorizzazione (annuale o biennale per i casi di competenza statale) ma le autorità competenti hanno la facoltà di disporre ispezioni straordinarie.

Diversi Stati Membri hanno invece fissato una frequenza minima delle ispezioni in loco, solitamente annuale, come nel caso di **Regno Unito, Slovenia, Ungheria, Estonia, Lituania, Francia, Malta o Cipro**. In alcuni casi la frequenza è inferiore.

In **Belgio** gli impianti sono ispezionati con una frequenza di 1-3 anni, mentre in Germania le ispezioni sono piuttosto rare (ogni 4 anni per un impianto, meno per un impianto in un sito che ne abbia diversi).

TABELLA 6 - TABELLA DI SINTESI FREQUENZA ISPEZIONI IN UE

Stato Membro	Frequenza ispezioni
Italia	Frequenza ispezioni: definita nell'autorizzazione (1-2 anni) con possibilità di ispezioni straordinarie
Belgio	Monitoraggio: annuale Frequenza ispezione 1-3 anni
Regno Unito, Slovenia, Ungheria, Estonia, Lituania, Francia, Malta o Cipro	Frequenza ispezioni: annuale
Germania	Frequenza ispezioni: variabile a seconda dei Laender; massimo una ogni 4 anni in funzione del rischio ambientale

2.8 TARIFFE E ONERI

Si riporta, nella pagina seguente, una tabella con alcuni esempi relativi all'applicazione, in vari Paesi Ue, delle tariffe per le istruttorie per il rilascio/rinnovo delle autorizzazioni e per lo svolgimento dei controlli in diversi settori industriali. In Italia le tariffe istruttorie per il rilascio della prima autorizzazione possono arrivare ad oltre 250.000 euro per impianti di complessi di grandi dimensioni e che interessano tutte le matrici ambientali. Per quanto riguarda i controlli vengono fissate specifiche tariffe per i singoli controlli sui diversi parametri esaminati.

TABELLA 7 - TARIFFE E ONERI IN UE PER DIVERSI SETTORI INDUSTRIALI

Settore	Stato Membro	Tariffe
Termoelettrico	Italia	Costo istruttoria: tra 17.000 € e 55.000 € circa
Cemento	Italia	Costo istruttoria: tra 10.000 e 50.000 € Costo ispezioni 1.000-5.000 €
	Regno Unito	Costi variabili in funzione della posizione geografica e della dimensione impianto: Impianti grandi Costo "application" 39.000 € Costo "subsistence fee" 19.000 € Impianti di dimensioni minori Costo "application" 34.000 € Costo "subsistence fee" 16.500 €
	Bulgaria	Costo istruttoria: 1.000 - 10.000€ Costo rinnovi: 2.000 €
	Spagna	Costo istruttoria: 1.500 €
	Chimica	Italia
Chimica	Germania	Costi istruttoria: variabili in funzione dell'investimento. max 2.500 € per investimenti sotto 0,5 M€, max 30.000€ per un investimento di 10 M€, max 125.000€ per un investimento di 60 M€. Costi ispezioni: da 1.000 a 10.000 €
	Olanda	Nessun costo per la richiesta di autorizzazione. Soli costi di "manodopera" per i controlli previsti
	Norvegia	Costi istruttoria: 10.000 € (per impianti di polietilene e poli propilene). Costi ispezioni di controllo: costi di lavoro (in ore lavorative)
	Svezia	Nessun costo. Sola tassa annuale di circa 10.000 € per impianti di cracker o polietilene.
	Metalli non Ferrosi	Francia
Metalli non Ferrosi	Germania	Costi variabili da regione a regione e in funzione del costo/investimento dell'impianto. Nessun costo per impianti esistenti, tariffe previste solo per nuove autorizzazioni o per modifiche sostanziali
	Finlandia	Costi variabili in funzione della dimensione aziendale. Per le imprese più grandi massimo circa 30.000 €.
	Spagna	Nessuna tariffa per l'autorizzazione; soli costi di audit (iniziali e periodici)

Settore	Stato Membro	Tariffe
Acciaierie	Italia	Costi istruttoria: da un minimo di 5.000 € (per una acciaieria a forno elettrico) a oltre 150.000 per un'acciaieria a ciclo integrale di competenza statale
	Francia	Nessuna tariffa
	Germania	Costi istruttoria: 19.000 € (grande acciaieria elettrica, con laminatoio)
	Spagna	Costi istruttoria da 1.500 € a 5.000 € (acciaierie a forno elettrico)
Carta	Italia	Costi istruttoria: mediamente 10.000-11.000 € per impianti minori e 15.000 per impianti medi fino ad un massimo di 16.000 €
	Belgio	Costi istruttoria da circa 125 € a 2.500 €
	Rep. Ceca	Costi istruttoria circa 1.000 €

Da tali esempi è evidente che nel nostro Paese le tariffe istruttorie sono generalmente molto elevate e particolarmente onerose per le imprese di piccola e media dimensione. Tali tariffe non trovano riscontro in altri Paesi UE in cui esse sono di entità decisamente inferiore (come ad esempio in Germania e in Spagna) se non addirittura assenti (Francia e Olanda).

3. ANALISI DELLE PROCEDURE DI IMPLEMENTAZIONE DELLA DIRETTIVA IPPC A LIVELLO NAZIONALE

A livello nazionale la riforma costituzionale del 2001 (Legge n. 3) ha attribuito la "tutela dell'ambiente" alla competenza normativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. s, Cost.). Le ragioni di questa scelta non rispondono solo all'esigenza di dare sistematicità e organicità alla legislazione ambientale, ma sono motivate anche dalla necessità, da un lato, di fare fronte in modo coerente e uniforme alle disposizioni dettate dall'Unione europea, dall'altro, di assicurare una protezione effettiva ed equilibrata al complesso valore "ambiente". A quest'ultimo riguardo, infatti, quando si parla di ambiente ci si riferisce a una molteplicità di interessi di primaria rilevanza caratterizzati dalla trasversalità dei loro ambiti, spesso confinanti con altri interessi costituzionali, come la salute umana e l'iniziativa economica, e che quindi richiedono delicate operazioni di bilanciamento e graduazione in occasione dell'adozione di interventi che li riguardano.

Alla luce di questo assetto costituzionale il legislatore statale ha recepito la direttiva comunitaria in materia di "prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento" (Direttiva 96/61/CE, IPPC) attraverso il DLgs. 372 del 4 agosto 1999 dettando la disciplina, per alcuni aspetti uniforme, dell'Autorizzazione Integrata Ambientale. Tale decreto è stato poi abrogato dal Dlgs. n. 59 del 18 febbraio 2005 successivamente abrogato, a sua volta, dal DLgs n. 128 del 29 giugno 2010 che modifica e integra il DLgs 152/2006 introducendo alla parte Seconda del testo unico ambientale il Titolo III bis "L'autorizzazione Integrata Ambientale".

Nonostante gli interventi sulla Costituzione e nella legislazione statale per uniformare la disciplina ambientale, la legislazione regionale in tema di AIA si è però sviluppata in modo fortemente diversificato e frammentato sul territorio, sia per quanto attiene all'iter autorizzatorio ed altri aspetti amministrativi,



sia per altri aspetti quali la fissazione dei limiti di emissione o l'applicazione di oneri e tariffe per istruttorie e controlli.

Ciò è imputabile principalmente alla tendenza delle Regioni, e comunque agli enti partecipanti all'istruttoria, di "arricchire" la regolamentazione AIA con previsioni che vanno oltre le finalità di tale istituto, fondando i loro interventi sulla necessità di tutelare interessi ambientali connessi a materie su cui hanno competenze concorrenti ai sensi della Costituzione, come salute, governo del territorio, energia, ecc.

Questa tendenza è alla base dell'elevato contenzioso costituzionale Stato/Regioni, che la Corte ha cercato di dirimere fissando principi diretti a contemperare i diversi valori in gioco. In particolare, la Corte in diverse occasioni ha ribadito che la tutela dell'ambiente è di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione, anche se interferisce con altri interessi e competenze, poiché deve considerarsi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferme restando comunque le attribuzioni delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (sentt. n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008)¹.

Alla luce dell'esperienza maturata fino ad ora in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale è emerso che i risultati migliori si sono ottenuti quando imprese e amministrazioni di sono trovate a lavorare insieme verso obiettivi concreti e interventi basati sul miglior costo beneficio ambientale. Infatti, l'applicazione della disciplina IPPC richiede un impegno di sistema della pubblica amministrazione e del mondo produttivo per creare le condizioni di un'applicazione che spinga alla crescita competitiva nel contesto di una maggiore sostenibilità ambientale. Tale impegno verrà ulteriormente intensificato con il recepimento e l'attuazione della nuova Direttiva sulle emissioni industriali che ha integrato l'IPPC con altre norme in materia ambientale.

3.1 QUADRO APPLICATIVO A LIVELLO REGIONALE

Si riportano di seguito i principali aspetti inerenti l'applicazione della disciplina nelle diverse Regioni, con particolare riferimento all'Autorizzazione Integrata Ambientale.

3.1.1 Autorità competenti

Il DLgs 152/2006, all'art.7 distingue i progetti sottoposti ad AIA in sede statale e i progetti sottoposti alle disposizioni delle leggi regionali. In particolare, in sede statale, l'Autorità Competente è il Ministro dell'Ambiente mentre in sede regionale, l'Autorità Competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome. Le Regioni e le Province disciplinano in particolare i criteri per l'individuazione degli enti locali territoriali interessati e le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di AIA di propria competenza, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali del Codice dell'ambiente (art. 7).

L'art. 6, co. 16, del Codice stabilisce invece che l'autorità competente al rilascio dell'AIA, quindi anche le Regioni e gli Enti Locali, deve tenere conto dei seguenti principi generali: a) prevenzione dell'inquina-

¹ A titolo di esempio si citano le seguenti sentt. n. 380/2012, n. 234/2009, n. 247/2006, 32/2006, n. 336, n. 232. N. 214 e n. 62/2005, n. 259/2004 n. 15/2010

mento; b) assenza di fenomeni di inquinamento significativi; c) assenza di produzione di rifiuti e, in caso contrario, eliminazione degli stessi per evitare o ridurre l'impatto sull'ambiente; c) utilizzo efficiente dell'energia; e) adozione delle misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze; f) eliminazione del rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e ripristino del sito ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale.

Alla luce di quanto disposto dal Codice e delle rispettive leggi regionali, alcune Regioni hanno delegato alle Province la competenza per la gestione dell'AIA. Infatti in alcuni casi **l'Autorità Competente è la Regione** stessa (es. **Campania, Friuli Venezia Giulia** – tranne che per le discariche, **Lazio, Marche**) per altre regioni **l'Autorità Competente è la Provincia** (es. **Emilia Romagna, Liguria, Lombardia** – tranne che per impianti di incenerimento RSU [codice IPPC 5.2] – **Toscana, Umbria, Piemonte**).

Nel caso della **Puglia** la DGR 1388/2006 individua nella Regione, in particolare nel Settore Ecologia dell'Assessorato all'Ecologia, l'autorità competente per il rilascio dell'AIA. Successivamente la LR 17/2007 delega alla Provincia competente per territorio le funzioni concernenti il rilascio, nel rispetto dei tempi e delle modalità definite dalla normativa comunitaria e nazionale di settore vigente, delle autorizzazioni per le emissioni in atmosfera finalizzate alla riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Per quanto riguarda il **Veneto**, l'autorità competente è stabilita nella LR n. 33/1985 secondo cui: la competenza è suddivisa tra Regione (impianti di cui all'allegato A della L.R. n. 33/1985) e Province (impianti di cui all'allegato B alla L.R. n. 33/1985).

3.1.2 Stato dell'arte rilascio/rinnovo AIA

- **A livello statale** si registra, ad oggi, in Italia un totale di **159 impianti statali** (in esercizio o in costruzione) dotati di AIA ripartiti fra **140 con AIA rilasciate** e **19 con procedimenti in corso su impianti esistenti**.

In aggiunta vi sono **procedimenti in corso** su **6 impianti nuovi** (progettati o in costruzione) e circa **5 impianti nuovi** progettati **per cui le istanze sono improcedibili** (verosimilmente per cessato interesse dei gestori).

- **A livello regionale** gli impianti di competenza sono 5834 di cui 5551 dotati di AIA.

In particolare, gli impianti di competenza regionale si ripartiscono in un **numero totale di impianti regionali esistenti di 5394**, di cui 5157 dotati di AIA e circa 180 autorizzazioni riesaminate nelle more della procedura di rilascio. Inoltre vi sono 440 impianti nuovi, di cui 394 dotati di AIA.

Ad oggi risultano circa 160 procedimenti di rinnovo in Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Trentino, Emilia, Umbria, Marche, Abruzzo e Campania.

TABELLA 8 - STATO ATTUATIVO AIA IN ITALIA - IMPIANTI STATALI

n. impianti	STATO DI ATTUAZIONE A LIVELLO STATALE	
	AIA rilasciate	AIA in corso di rinnovo
159	140	Impianti esistenti 19 Impianti nuovi 6

TABELLA 9 - STATO ATTUATIVO AIA IN ITALIA - IMPIANTI REGIONALI

n. impianti	STATO DI ATTUAZIONE A LIVELLO REGIONALE	
	AIA rilasciate	AIA rinnovate/in corso di rinnovo
Totali 5834	5551	160
Esistenti 5394	5157	180
Nuovi 440	394	-

3.1.3 Tempistica per il rilascio delle autorizzazioni

La tempistica per il rilascio delle autorizzazioni è stata molto variabile da regione a regione, i tempi sono comunque stati **generalmente molto più elevati di quanto previsto dalla normativa (150 giorni)** ad eccezione della regione Liguria nella quale nelle province di La Spezia e di Genova sono sempre stati rispettati i tempi previsti da normativa. Anche la **Provincia autonoma di Trento** ha registrato tempistiche contenute nei 150 giorni.

Generalmente i tempi richiesti sono di almeno un anno ad esempio nel caso di **Campania, Lazio, Umbria**. Nel caso di quest'ultima regione le prime AIA hanno richiesto tempistiche considerevoli (oltre 1-2 anni) mentre attualmente i tempi si sono ridotti su valori inferiori all'anno ad eccezione dei casi di procedura coordinata AIA-VIA in cui si possono ancora raggiungere tempi di 2 anni.

Anche in regione **Veneto** riscontriamo la stessa situazione, infatti mediamente per gli impianti non ricadenti in VIA la tempistica richiesta è di un anno mentre per gli impianti soggetti anche a VIA i tempi medi sono di due anni.

In **Friuli Venezia Giulia**, le tempistiche hanno raggiunto picchi di 4 anni.

In **Lombardia** i tempi di rilascio sono stati molto variabili a seconda del momento in cui è avvenuta l'istruttoria. Il periodo medio per l'istruttoria è stato comunque compreso tra 120 - 180 gg.

In **Emilia Romagna** e **Toscana** la tempistica è di circa 6 mesi.

In **Piemonte** non si rilevano casi eclatanti di ritardo nei tempi di rilascio dell'autorizzazione. Le Autorità Competenti rispettano i termini previsti dalla legge. La provincia di Torino ad esempio è stata una delle prime ad avviare le istruttorie per il rilascio dell'AIA e dopo un iniziale periodo di assestamento, ad oggi ha ridotto sensibilmente il valore medio della durata dei procedimenti, passando da circa 480 gg a 170 gg circa.

3.1.4 Fissazione dei valori limite di emissione

Il DLgs 152/2006 stabilisce che l'AIA deve includere valori limite di emissione per determinate sostanze inquinanti (elencate in Allegato al Decreto stesso) e tali valori non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicato l'impianto. I valori limite di emissione vengono fissati tenendo conto dell'applicazione delle migliori tecniche disponibili, delle caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente. Inoltre l'art. 29 septies del DLgs 152/2006 dispone che: "se, a seguito di una valutazione dell'autorità competente che tenga conto di tutte le emissioni coinvolte, risulta necessario applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche di-

sponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale, l'autorità competente può prescrivere nelle autorizzazioni integrate ambientali misure supplementari particolari più rigorose, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale".

Sulla base di queste disposizioni le diverse regioni si sono orientate in maniera diversa nella fissazione dei valori limite di emissione nelle singole autorizzazioni.

In particolare, nelle regioni **Campania** ed **Emilia Romagna** sia per gli scarichi idrici che per le emissioni in atmosfera si è fatto riferimento ai livelli stabiliti nella normativa nazionale previgente.

In **Friuli Venezia Giulia** i limiti di emissione per gli scarichi idrici e in atmosfera sono stati fissati sulla base delle linee guida nazionali sulle migliori tecniche disponibili (MTD) e in parte sui valori stabiliti nei BREF comunitari.

Nel **Lazio** per gli scarichi idrici i valori limite sono stati stabiliti sulla base dei limiti imposti dalla normativa nazionale, in particolare dagli allegati alla parte terza del DLgs 152/06 e s.m.i. e ove previsti dal Piano di Tutela delle Acque Regionale adottato dalla Regione Lazio. Per le emissioni in atmosfera i valori limite sono stati stabiliti sulla base dei BAT/BREF, della normativa nazionale e ove previsti dal Piano Regionale di risanamento della qualità dell'aria adottato dalla Regione Lazio.

In **Liguria**, la situazione varia su base provinciale, ad esempio in provincia di La Spezia i livelli sia per gli scarichi idrici che per le emissioni in atmosfera sono stabiliti sulla base dei valori previsti dalle Linee Guida Nazionali sulle Migliori Tecniche Disponibili, mentre nella provincia di Genova sono stabiliti sulla base della normativa nazionale previgente.

Nel caso della **Lombardia**, relativamente agli scarichi idrici, la fissazione dei valori limite di emissione è avvenuta, nella generalità dei casi, prendendo come riferimento la normativa nazionale (oggi Parte Terza del DLgs 152/06 e smi). I valori stabiliti nelle linee guida nazionali sulle MTD o i valori stabiliti nei BREF comunitari sono stati presi a riferimento solo in specifici casi. Per quanto riguarda i valori limite delle emissioni in atmosfera in generale si è fatto riferimento alla normativa Regionale tendenzialmente più restrittiva di quella nazionale. I BREF comunitari sono stati considerati solo laddove non presenti riferimenti a livello regionale o in caso di non totale allineamento tra BREF e disposizioni regionali; le linee guida nazionali sulle Migliori Tecniche Disponibili sono state prese a riferimento solo per specifici casi.

Nella regione **Marche** spesso i valori limite di emissione sono stati fissati in riferimento ai BREF o comunque su valori più restrittivi come previsto dalla disciplina regionale.

In **Toscana** e in **Umbria** per quanto attiene agli scarichi idrici si è fatto prevalentemente riferimento ai livelli prescritti nella normativa nazionale previgente; anche per quanto riguarda le emissioni in atmosfera, nella generalità dei casi ci si è attenuti a quanto previsto nella normativa nazionale previgente e alle linee guida nazionali sulle MTD.

Nel caso della **Provincia autonoma di Trento** sia per gli scarichi idrici sia per le acque oltre ai riferimenti suddetti (Linee Guida nazionali sulle Migliori Tecniche Disponibili, BREF comunitari e normativa nazionale previgente) i valori sono stati stabiliti anche in riferimento alla normativa provinciale previgente.

In **Piemonte** i valori limite di emissione degli scarichi sono disciplinati nel Piano di Tutela delle Acque (D.G.R. n. 23-13437 del 2004) che stabilisce che i limiti di accettabilità degli scarichi di cui al d.lgs. 152/2006 ed alla legge regionale 26 marzo 1990 n. 13 (in materia di scarichi delle pubbliche fognature e di scarichi



civili), da ultimo modificata dalla legge regionale 7 aprile 2003, n.6, costituiscono valori limite di emissione funzionali al rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici. Inoltre prevede che le province, se è necessario conseguire o mantenere gli obiettivi di qualità dei corpi idrici o la protezione delle aree a specifica tutela, definiscano, in sede di rilascio o rinnovo delle singole autorizzazioni allo scarico, valori limite di emissione più restrittivi.

Per quanto attiene alle emissioni in atmosfera, mentre per gli impianti non soggetti ad AIA, l'Autorità competente segue criteri propri per la fissazione dei limiti emissivi (discrezionalità), per gli impianti soggetti ad AIA l'Autorità competente deve seguire le Linee Guida nazionali o i BREF comunitari.

Nel caso della **Puglia**, la LR 7/99 disciplina anche le emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale stabilendo che qualsiasi impianto ivi ubicato che procuri emissioni in atmosfera è tenuto a far rientrare le stesse in limiti più bassi del 20 per cento di quelli autorizzati o previsti in normativa. Tale ribasso è adottato ad esempio nelle aree di Taranto e Brindisi che risultano Siti di Interesse Nazionale.

Nel caso del **Veneto** per quanto riguarda gli scarichi idrici vengono confermati i limiti contenuti nelle autorizzazioni già rilasciate mentre per le emissioni in atmosfera si fa riferimento alle Linee Guida nazionali sulle Migliori Tecniche Disponibili.

In conclusione si può riscontrare una tendenza diversa da parte delle varie Regioni per quanto riguarda la disciplina degli scarichi idrici e delle emissioni in atmosfera. Nel primo caso le Regioni si sono attenute prevalentemente alla normativa nazionale previgente, mentre nel secondo caso prevalentemente alle Migliori Tecniche Disponibili individuate nelle Linee Guida nazionali o anche nei BREF comunitari. Ci sono comunque casi in cui i limiti sono stati fissati in maniera più restrittiva come stabilito dalla rispettiva disciplina regionale.

3.1.5 Modifica sostanziale

L'art.5 lett. I bis) del Dlgs 152/2006 definisce "modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII 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".

La valutazione di quali modifiche possono avere effetti negativi e significativi per gli esseri umani o l'ambiente è rimandata all'autorità competente. Di fatto la valutazione è effettuata considerando caso per caso la specifica situazione impiantistica, territoriale ed ambientale.

Alcune Regioni per chiarire e facilitare l'applicazione della disciplina in merito alla caratterizzazione delle modifiche hanno predisposto apposite Linee Guida e stabilito criteri qualitativi o/o quantitativi.

È il caso, ad esempio di **Marche** - DGR 1547/2009, **Toscana** - DGR 885/2012, **Umbria** - DGR n. 382/2010 e **Puglia** - DGR 648/2011.

La regione **Lombardia** con DGR 7492/2008 e successiva DGR 2970/2012 ha stabilito criteri sia qualitativi: (es. assoggettamento a VIA di una qualsiasi attività svolta nello stabilimento, nuovi flussi emissivi signi-

ficativi di sostanze pericolose, criteri specifici per impianti gestione rifiuti) sia quantitativi (es: aumento del 50% della potenzialità di progetto per impianti 'senza soglia', specifiche per impianti chimici da 4.1 a 4.6, aumento del 100% dei flussi emissivi).

Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Provincia autonoma di Trento e Veneto non hanno ancora fornito indicazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto dal DLgs 152/2006.

Per quanto riguarda la regione **Lazio** oltre alle prescrizioni contenute nel DLgs 152/2006, l'unico criterio quantitativo di riferimento è dato dalla "procedura tecnica n.2" allegata al Piano di risanamento della Qualità dell'aria.

In **Emilia Romagna** esiste una direttiva regionale (Circolare 08/2008) che fornisce alcuni principi e criteri ma solo di carattere qualitativo.

3.1.6 Ispezioni da parte delle autorità competenti

L'art. 29-decies, co.3 del DLgs 152/2006 stabilisce che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), per impianti di competenza statale, o le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, negli altri casi, accertano, secondo quanto previsto e programmato dall'autorizzazione il rispetto delle condizioni dell'AIA.

Inoltre l'Autorità Competente, nell'ambito delle disponibilità finanziarie del proprio bilancio destinate allo scopo, può disporre ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati.

Gli esiti delle ispezioni devono essere comunicati all'Autorità Competente e al gestore, indicando le situazioni di non rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da adottare.

Per gli impianti di competenza regionale in genere **l'autorità preposta** ad effettuare i controlli è l'ARPA regionale (**Campania; Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto**). In **Liguria** se ne occupano i dipartimenti provinciali dell'ARPAL.

Nel caso della **Provincia autonoma di Trento** l'autorità preposta è l'Agenzia Provinciale per la protezione dell'ambiente Trento (APPA) insieme a tutte le Autorità di controllo (Organi di Polizia, NOE, Autorità Forestali, Vigili Urbani ecc.)

Per quanto riguarda la **frequenza delle ispezioni** vi è una significativa disomogeneità sul territorio nazionale. Ad esempio in **Campania** non vi è una frequenza costante ma varia da caso a caso.

Nelle regioni **Lazio e Liguria** la frequenza è almeno annuale. In **Toscana** e in **Lombardia** generalmente vi sono 2 controlli ordinari nell'arco della durata dell'AIA, ad eccezione per la Lombardia, degli impianti zootecnici (cod 6.6) per cui è previsto 1 controllo.

Anche in **Veneto** l'ARPA regionale esegue due ispezioni nell'arco di validità dell'autorizzazione: una di natura tecnica, documentale e gestionale, e una di tipo analitico. In **Emilia Romagna** mediamente sono effettuate 3 ispezioni nel periodo di validità di 5 anni; in **Friuli Venezia Giulia** la frequenza è biennale o triennale.

Nella regione **Umbria** l'audit completo ha una frequenza triennale anche se i controlli possono avvenire con cadenza semestrale o annuale.

Nella regione **Marche** la frequenza è di 1 ispezione ogni 5 anni per il controllo generale dell'AIA.

In **Piemonte** non ci sono riferimenti normativi che prevedano la programmazione della frequenza delle ispezioni fatto salvo alcune prescrizioni presenti all'interno delle singole AIA. Le ispezioni e i controlli variano mediamente tra 1/2 durante la durata dell'AIA.

Un altro aspetto in riferimento al quale emerge asimmetria applicativa è relativo alle **tariffe per i controlli** infatti alcune regioni si attengono a quanto previsto dal DM 28 aprile 2008 inerente a tariffe per istruttorie e controlli (**Campania, Lazio**) mentre altre hanno emanato una propria disciplina.

La regione **Friuli Venezia Giulia** ha legiferato abbassando le tariffe nazionali e prevedendo ampie facilitazioni per impianti ISO 14001 ed EMAS.

In **Liguria** la situazione cambia su base provinciale, ad esempio la provincia di La Spezia ha stabilito le tariffe previste dal Decreto Ministeriale 28 aprile 2008, mentre la provincia di Genova si attiene a quanto contenuto nella DGR n. 781 del 12/06/09 di adeguamento al DM 28/04/08.

La **Lombardia** ha recepito e adattato il tariffario nazionale con DGR 10124/2009 (attualmente in fase di revisione).

Ulteriori regioni che fanno riferimento a una propria disciplina tariffaria sono: **Marche** (DGR 1547/2009), **Toscana** (DGR n. 885/2010), **Umbria** (DGR del 8 marzo 2010 n. 382). La regione **Emilia Romagna** ha emanato una propria disciplina nelle more di attuazione del DM 28 aprile 2008 che poi è stata disapplicata.

La regione **Puglia** ha definito le proprie tariffe per le spese istruttorie con LR 17/2007.

La **Provincia autonoma di Trento** sta emanando una propria disciplina.

La Regione **Piemonte** ha emanato la D.G.R. 22 Dicembre 2008, n.85 - 10404 che stabilisce, all'allegato 1, l'adeguamento delle tariffe di cui al decreto ministeriale 24 aprile 2008, da applicare per le istruttorie di competenza delle Province e l'adeguamento dei relativi controlli di cui all'articolo 7 comma 6 del DLgs. 59/2005, recante norme in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

La Regione **Veneto** ha introdotto con la DGR n. 1519 del 28 maggio 2009 riduzioni significative delle tariffe rispetto a quelle previste dal DM 24 aprile 2008.

3.1.7 Previsione Valutazione di Incidenza

La Valutazione di incidenza è generalmente condotta nell'ambito della VIA, in particolare nella procedura di screening.

3.2 LA RECENTE NORMATIVA SUGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI DI INTERESSE STRATEGICO NAZIONALE

Il DL n. 207/2012 (cd. Decreto ILVA) prevede una speciale disciplina per assicurare agli stabilimenti di interesse strategico nazionale che versano in stato di crisi la continuazione dell'attività, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e la produzione (art. 1). Nell'ambito del DL "la crisi" assume un'accezione ampia, comprendente tutte quelle situazioni di carattere ambientale e sanitario che è necessario rimuovere per evitare pregiudizi all'occupazione e alla produzione.

Per gli stabilimenti che presentano tali caratteristiche il DL prevede una procedura specifica per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), conferendo alla stessa AIA un'efficacia giuridica rafforzata. Infatti, l'impresa destinataria di tale autorizzazione può proseguire l'attività, per un tempo non superiore a 36 mesi, anche quando l'autorità abbia adottato provvedimenti di sequestro dello stabilimento. Inoltre, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività sono esclusivamente quelle contenute nel provvedimento AIA e nel decreto di riesame. Ciò comporta che all'impresa abilitata dal decreto di riesame non possono essere imposte altre condizioni (ad es. previste da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, precedenti o successivi al riesame). L'efficacia rafforzata è però condizionata all'osservanza delle prescrizioni AIA, secondo il regime ordinario previsto dalla norma di riferimento (Dlgs 152/2006 come modificato dal Dlgs 128/2010) che prevede un sistema di controlli e sanzioni a seconda della gravità delle violazioni.

La speciale efficacia è frutto di un bilanciamento di interessi di rilevanza costituzionale, rappresentati, da un lato, dall'occupazione e dallo sviluppo economico, dall'altro, dall'ambiente e dalla salute. Il Decreto, infatti, predispose un impianto normativo diretto ad assicurare l'attuazione di politiche industriali, ambientali e sanitarie, nei casi in cui ricorrano eccezionali situazioni di interesse generale.

In sede di conversione del DL è stato aggiunto l'art. 1-bis, che disciplina la valutazione del danno sanitario (VDS). La norma recepisce in parte la regolamentazione della Regione Puglia emanata in occasione degli eventi che hanno interessato gli stabilimenti siderurgici di Taranto (LR n. 21/2012), stabilendo che in tutte le aree interessate dagli stabilimenti di interesse strategico nazionale le ASL e le ARPA competenti devono redigere, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di VDS, anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale. Tale rapporto dovrà essere redatto sulla base dei criteri metodologici che dovranno essere stabiliti con decreto interministeriale da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione (inizi di aprile 2013).

4. VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO E TUTELA AMBIENTALE

La Valutazione di Impatto sanitario (VIS) si propone come strumento a supporto dei percorsi di pianificazione e decisione attraverso un monitoraggio degli impatti basato su prove scientifiche. A tal fine, la VIS utilizza metodi quantitativi e qualitativi, spesso accompagnati da metodologie del settore epidemiologico e della valutazione del rischio.

Nel 1999 l'"European Centre for Health Policy" dell'Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito la valutazione di impatto sanitario (VIS) come *"una combinazione di procedure, metodi e strumenti con i quali si possono stimare gli effetti potenziali sulla salute di una popolazione, di una politica, un piano o un progetto e la distribuzione di tali effetti all'interno della popolazione"*.

La VIS funge quindi da riferimento per i decisori coinvolti a tutti i livelli e dà stimolo a considerare e tenere in debito conto ogni effetto sulla salute che le loro determinazioni possono avere. Specificatamente, una VIS richiede di fornire informazioni che consentano, a chi deve pianificare un intervento, di adottare tutte quelle misure che tendano ad incrementare gli effetti positivi di un progetto o programma e nello stesso tempo ridurre o eliminare gli impatti negativi associati.

Per poter realizzare un'affidabile valutazione di impatto sanitario è necessario integrare e coordinare discipline e competenze diverse, fondendo il ciclo delle azioni di sanità pubblica con il ciclo del percorso



decisionale all'interno di un processo di pianificazione e/o autorizzazione di un piano o di un progetto. La VIS è quindi uno strumento che richiede un approccio multidisciplinare con competenze in campo epidemiologico, ambientale, tossicologico, medico, sociologico, statistico, comunicazionale e partecipativo.

4.1 LA VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO (VIS) NELL'UNIONE EUROPEA

In Europa, le basi della VIS sono collocabili nell'art. 129 del Trattato di Maastricht del 1992 e nell'art. 152 del Trattato di Amsterdam del 1997. Una risoluzione del Consiglio europeo del 1999 richiama la necessità di definire procedure di monitoraggio dell'impatto delle politiche comunitarie nell'ambito della sanità pubblica. Successivamente, il Piano Sanitario Strategico Europeo 2001-2006 adotta formalmente la VIS come metodo per assicurare la promozione della tutela della salute all'interno della programmazione delle politiche comunitarie. In seguito, nel 2007, viene sottoscritta a livello di Unione Europea la dichiarazione che riconosce la VIS come strumento di supporto alla *"salute in tutte le politiche"*.

Più recentemente, nel marzo scorso, la relazione della commissione per "l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare" del Parlamento europeo sulla revisione del VI Programma d'azione in materia di ambiente considera il degrado ambientale un fattore importante nell'aumento delle malattie croniche e osserva che le cattive condizioni ambientali hanno un impatto considerevole sulla salute, implicando costi elevati. La relazione propone anche di adottare un approccio olistico in materia di salute e ambiente, che si concentri sulla precauzione e sulla prevenzione dei rischi tenendo in considerazione, in particolare, i gruppi vulnerabili come feti, bambini e giovani. Infine raccomanda particolare attenzione alla prevenzione e alla precauzione, nonché alla promozione di attività rispettose dell'ambiente a livello UE nel campo della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo, con l'obiettivo di ridurre l'incidenza del fattore ambientale sulle patologie.

Sulla base anche di tali raccomandazioni, a fine novembre la Commissione europea ha adottato la proposta di Decisione per il "VII programma di azione per l'ambiente" (periodo 2013-2020) che include, tra gli obiettivi prioritari, la protezione dei cittadini da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere prendendo in considerazione, in particolare, la qualità dell'aria e i cambiamenti climatici, l'inquinamento acustico, gli effetti delle sostanze chimiche e standard elevati per l'acqua potabile.

Anche la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), entrata in vigore in Europa alla fine degli anni '80 comprende l'esame degli effetti sanitari dei progetti. L'obiettivo della direttiva VIA è infatti quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione ambientale dei progetti. Nella recente proposta di revisione della direttiva, presentata dalla Commissione europea viene ribadita la necessità di valutare i rischi e gli effetti significativi sulla salute umana.

Sulla base delle diverse indicazioni dettate dalla UE, la VIS è utilizzata e sviluppata in Europa secondo differenti definizioni di salute e diversi modelli di valutazione. Vengono infatti utilizzati tre principali modelli (modello Merseyside, modello Bielefelde, modello Acheson) particolarmente diffusi nel mondo anglosassone e in Germania, legati a diversi concetti di salute (più di tipo socio-economico nel Merseyside, come concetto biomedico nel Bielefelde o inteso piuttosto come sanità nel suo complesso nel modello Acheson).

È evidente, anche dai diversi modelli utilizzati, che la Valutazione di Impatto sanitario non è un processo univoco e perfettamente codificato ma viene adattato al singolo contesto nel quale viene applicato. Infatti, ciascun modello può essere orientato a seconda di diversi livelli di applicazione e integrazione con altri strumenti.

Ad esempio in alcuni Paesi come Svezia e Regno Unito la VIS è una procedura volontaria e autonoma che affianca la VIA per indirizzare una specifica attenzione agli effetti dei progetti e delle politiche sulla salute delle comunità. La VIS è invece richiesta per legge in Bulgaria, Repubblica Ceca, Lituania e Slovacchia.

Inoltre, in diversi Paesi la VIS viene utilizzata come strumento per la definizione di determinate politiche nazionali: ad esempio in Svezia, la VIS è un requisito per l'attuazione del Piano di Azione per la Protezione Ambientale e Sanitaria, mentre in Olanda gli strumenti operativi della VIS si applicano in modo standard nelle politiche intersettoriali nazionali. In Germania la VIS si è sviluppata come procedura nell'ambito della VIA. Altre esperienze significative riguardano Slovenia, Spagna, Ungheria, Polonia e Svizzera. Infine qualche anno fa in Belgio si è verificato un caso in cui per uno specifico sito produttivo è stato analizzato l'impatto sanitario del comparto industriale sull'area di localizzazione, a seguito della costituzione di un comitato composto da industriali/ amministrazioni/ cittadini.

In Italia la VIS non è prevista nelle istruttorie per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, né è prevista espressamente in ambito di VIA, anche se si sta registrando un'attenzione sempre più diffusa verso questo strumento da parte di singole Regioni con alcune iniziative pilota a livello territoriale (*vedasi paragrafo successivo*).

Emerge quindi chiaramente che l'assenza di una definizione procedurale e di uno standard di riferimento condiviso a livello europeo o internazionale ha, di fatto, prodotto valutazioni disomogenee e, spesso, conoscenze non approfondite e integrate. Da qui nasce l'esigenza di procedure ben definite per integrare le valutazioni ambientali in un percorso ispirato ai valori della democrazia, dell'equità, dello sviluppo sostenibile e dell'uso etico delle prove scientifiche.

TABELLA 10 - PREVISIONE DELLA PROCEDURA DI VIS NEI PRINCIPALI PAESI UE

Stato Membro	Utilizzo procedura di VIS
Italia	Non prevista a livello nazionale
Francia, Belgio, Romania	Generalmente non prevista
Germania	Si è sviluppata come procedura nell'ambito della VIA
Olanda	Gli strumenti operativi si applicano in modo standard nelle politiche intersettoriali nazionali.
Regno Unito	È prevista come procedura autonoma e volontaria in affiancamento alla VIA.
Svezia	la VIS è un requisito per l'attuazione del Piano di Azione per la Protezione Ambientale e Sanitaria



4.2 LA VIS SUL TERRITORIO NAZIONALE

Ad oggi in Italia non esiste una legislazione che prevede la VIS a livello nazionale, tuttavia si registra un'attenzione crescente da parte di singole Regioni con livelli di esperienza variabili. Esistono infatti esperienze di settore in Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Abruzzo e Puglia.

Emblematico il *"Progetto Monitor"*, promosso dagli Assessorati Ambiente e Salute della Regione **Emilia Romagna**, che ha sviluppato un sistema di sorveglianza ambientale e valutazione epidemiologica nelle aree regionali circostanti gli impianti di incenerimento dei rifiuti, attraverso un percorso di VIS applicabile alla pianificazione di future realizzazioni. Il progetto si è posto l'obiettivo di approfondire le conoscenze sulle emissioni, analizzare gli impatti sull'ambiente e sulla salute, maturare esperienze di VIS e migliorare la capacità di comunicazione e gestione dei conflitti ambientali. Il progetto ha riguardato 8 inceneritori, con uno studio epidemiologico su 400.000 persone durato 5 anni (2007/2011) con il contributo di circa 100 ricercatori e con l'ambizione di porre le basi di una VIS *"rapida e prospettica"* a supporto del personale della sanità pubblica chiamato a formulare pareri nelle ordinarie attività previste dalle Conferenze dei Servizi.

In **Veneto** nel 2004 l'assessorato alle politiche sanitarie, congiuntamente con esperti ambientali, ha emanato le *"Linee guida per la valutazione del rischio sanitario determinato da fonti di inquinamento ambientale"*. Si tratta di uno strumento, a disposizione dei Dipartimenti regionali di prevenzione e di protezione ambientale, che intende fornire le metodologie più appropriate per l'indagine e la caratterizzazione del rischio sanitario correlato alla presenza di uno specifico sito inquinato (o presunto tale). La valutazione si basa su dati e informazioni riguardanti, in particolare, il rilascio di sostanze pericolose nell'ambiente da parte di un sito, in modo da valutare l'impatto attuale e futuro sulla salute della collettività, fornire raccomandazioni e permettere l'individuazione di strategie e azioni tese a prevenire o mitigare gli effetti. La valutazione del rischio dovrebbe comprendere tre fasi: i) l'identificazione del rischio in termini di valutazione di tossicità e di relazione dose-risposta, ii) la valutazione dell'esposizione, iii) la caratterizzazione del rischio. Per le stime numeriche vengono generalmente utilizzati modelli statistici e biologici che fanno uso di dati provenienti da indagini epidemiologiche e da studi tossicologici sugli animali.

Anche la regione **Abruzzo** ha emanato, nel 2008, delle Linee Guida per la valutazione di impatto sanitario. Si tratta di uno strumento di indirizzo che fornisce criteri generali per la redazione di una VIS, prendendo in considerazione tutti i possibili aspetti che coinvolgono l'interazione fra ambiente e salute. Le Linee guida si basano su esperienze e modelli utilizzati in ambito internazionale sottolineando comunque come una valutazione di impatto sanitario non è un processo univoco e perfettamente codificato ma va adattato al singolo contesto in cui viene applicata. Le linee guida intendono quindi fornire un esempio di opzioni metodologiche cui ci si può riferire per una VIS. Secondo queste linee guida una VIS dovrebbe essere composta da cinque fasi che generalmente si ritrovano in qualsiasi metodologia utilizzata: i) screening, ii) scoping, iii) stima degli impatti, iv) report e raccomandazioni ai decisori, v) monitoraggio e valutazione. L'Abruzzo non si è dotato di una procedura VIS standardizzata e ufficializzata a livello regionale ma le linee guida intendono comunque indicare alcuni criteri direttivi al riguardo.

Nonostante gli esempi citati ed altri progetti pilota sul territorio nazionale, ad oggi solo la **Puglia** ha previsto formalmente una valutazione dell'eventuale danno sanitario attraverso una Legge Regionale adottata lo scorso luglio (legge 24 luglio 2012, n. 21). Tale Legge ha introdotto *"norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato"*

rischio ambientale". Più specificamente, la norma regionale si applica alle aree "ad elevato rischio di crisi ambientale" di Brindisi e Taranto (aree perimetrare come siti di interesse nazionale per le attività di bonifica ai sensi del D.Lgs 152/06) e agli stabilimenti soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), sia a livello nazionale che regionale, che presentano almeno una delle seguenti caratteristiche:

- sono fonte di emissione di Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA);
- scaricano in mare o nei corpi idrici del bacino regionale reflui di processo e acque di raffreddamento e di trattamento rivenienti da attività lavorative;
- impiegano per le loro attività materiali e composti polverulenti di cui al comma 12 dell'articolo 269 del d.lgs. 152/2006.

Punto centrale della Legge è l'introduzione della cosiddetta "Valutazione del Danno Sanitario" che definisce lo stato di qualità ambientale e sanitario delle aree di Brindisi e Taranto e, nel caso di "evidenza di criticità", prevede l'adozione di "idonei sistemi atti a prevenire ed evitare il diffondersi nell'ambiente circostante di polveri tal quali o derivanti da processi produttivi". Più specificamente, sulla base di un rapporto annuale, se la valutazione del danno sanitario dovesse evidenziare la richiamata criticità, si renderebbe obbligatorio intervenire sugli impianti, ad esempio, riducendo le emissioni massiche in atmosfera "in proporzione al danno accertato rispetto al valore medio calcolato sui dati disponibili dei precedenti cinque anni", sulla base di un "piano di riduzione" che il gestore dello stabilimento è tenuto a presentare alla Regione Puglia per essere approvato e poi attuato nei successivi 12 mesi. Il rapporto di valutazione del danno sanitario e il piano di riduzione sono trasmessi all'autorità competente al rilascio dell'AIA. Per la realizzazione di nuovi stabilimenti sottoposti a VIA e AIA, è necessario produrre un "documento di non aggravio degli impatti sanitari da inquinamento ambientale".

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 145 del 5 ottobre 2012, è stato pubblicato il regolamento regionale 3 ottobre 2012, n. 24 che declina le linee guida per l'attuazione della legge regionale 21/2012. La Valutazione del Danno Sanitario viene effettuata applicando un modello basato sulla conoscenza dei dati ambientali (quadro ambientale di riferimento) e comprende, fra l'altro, il set degli inquinanti relativi ai cicli produttivi degli impianti e il profilo di salute delle popolazioni residenti (quadro epidemiologico). L'articolo 6 del regolamento individua la metodologia generale per la valutazione del danno sanitario. In estrema sintesi, in caso di evidenza di criticità, attraverso "stime di occorrenza" (ovvero stime di ricorrenza del fenomeno osservato), quando si registrano evidenze di danno sanitario, attraverso concordanza dei risultati tra le stime modellistiche e i dati osservati, sussistono le condizioni delle misure di mitigazione, vigilanza e controllo di cui alla legge regionale 21/2012.

Il quadro normativo della Regione Puglia rappresenta ed evidenzia **le potenziali criticità dell'approccio utilizzato, in particolare quando le valutazioni dello stato della salute pubblica correlate all'esercizio degli impianti presenti sul territorio dovessero essere caratterizzate da errori, approssimazioni o, persino, interpretazioni forzate dei dati disponibili.**

Le disposizioni citate appaiono infatti fondarsi su metodologie di valutazione scientificamente poco attendibili e molto distanti da quelle che emergono dagli orientamenti scientifici nazionali e internazionali sul tema. Peraltro le stesse assimilano inopinatamente il "rischio di impatto sanitario" all'accertamento di "danno sanitario", senza alcuna valutazione delle altre possibili fonti di impatto, rendendo il risultato conseguito assolutamente fuorviante.



I temi trattati sono estremamente complessi e il contenuto della norma regionale non aiuta a comprendere il percorso metodologico per dimostrare l'evidenza o meno di un impatto sanitario rispetto ad uno specifico termine sorgente.

Nonostante queste iniziative a livello territoriale, nel nostro Paese la VIS non è ancora stata disciplinata con una metodologia univoca a livello nazionale anche se si attendono imminenti sviluppi a seguito dell'emanazione del cosiddetto "decreto Ilva" trattato al precedente punto 3.2 e del decreto interministeriale attuativo in fase di redazione.

Questa recente iniziativa rende ancora più urgente un approfondimento ed un confronto sulla tematica, al fine di individuare una metodologia scientificamente fondata, che tenga conto anche delle esperienze internazionali dei maggiori settori coinvolti e che valuti gli eventuali impatti sulla salute della popolazione, prendendo in considerazione tutte le fonti e le attività che incidono su uno stesso territorio.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Van den Abeele L. (VITO), Dils E. (VITO), Polders C. (VITO), Nelen D. (VITO), Goovaerts L., Vanderreydt I. (VITO)
"Report on subtask 3.2: Analysis report of Member States implementation of IPPC and WI Directives. Part I: Member States Reports on their implementation of Directive 2008/1/EC concerning integrated pollution prevention and control for the period 2006-2008 – Final"
 AEA, marzo 2011
- [2] *IMPEL Project on Review of Compliance promotion, Inspection practices and Enforcement for IPPC installations.*
 Final Report (2007/8), ottobre 2007
- [3] *Studio comparativo procedure VIA – IPPC nei paesi Europei - Settore Raffinazione.*
 Foster Wheeler italiana SpA, gennaio 2008
- [4] *European Commission DG Environment Assessment of the implementation of the IPPC Directive Phase 3. Final Technical Report.*
 Entec UK Limited, giugno 2011
- [5] *Proposta di decisione del parlamento europeo e del consiglio su programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".*
 Bruxelles, 29.11.2012
 COM(2012) 710 final
- [6] *Relazione sulla revisione del sesto programma d'azione in materia di ambiente e la definizione delle priorità per il settimo programma d'azione in materia di ambiente – Un ambiente migliore per una vita migliore (2011/2194 (INI))*
 Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento europeo.
 Marzo 2012
- [7] *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – "Il piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010" {SEC(2004) 729}*
 COM/2004/0416 Vol.I def.
- [8] *Linee Guida per la valutazione del rischio sanitario determinato da fonti di inquinamento ambientale.*
 Centro tematico regionale di epidemiologia ambientale, Regione Veneto.
- [9] Ballarini A., E. Bedeschi, F. Bianchi, L. Cori, N. Linzalone. M. Natali
"La Valutazione di Impatto sulla Salute"
 Quaderni di Monitor a cura della Regione Emilia Romagna, ottobre 2010
- [10] Kearns, N. and L. Pursell
"Time for a paradigm change: Tracing the institutionalization of HIA in the Republic of Ireland across the health and environmental sectors"
 Health Policy, 2001.99(2): p. 91-96
- [11] Varela Put, G., et al.
"Experience with HIA at national policy level in the Netherlands"
 Policy Learning Curve Series, Number 4, September 2001
 European Centre for Health Policy, Editor 2001, WHO: Brussels



- [12] Taylor, L. and C. Blair-Stevens
"Introducing health impact assessment (HIA): informing the decision-making process"
Health Development Agency, National Health Service, 2002, London
- [13] Breeze, C. and R. Hall
"Health Impact Assessment in government policy-making: developments in Wales"
Policy Learning Curve Series, Number 6, May 2002
European Centre for Health Policy, Editor 2002, WHO: Brussels
- [14] Kemm, J., J. Parry, and S. Palmer
"Health Impact Assessment: concepts, theory, techniques and applications"
Oxford: Oxford University Press, 2004
- [15] Finer, D. et al.
"Implementation of Health Impact Assessment (HIA) tool in a regional health organization in Sweden – a feasibility study"
Health Promotion International, 2005 – 20(3): p. 277-284
- [16] Knutsson, I. and A. Linell
"Health impact assessment developments in Sweden"
Scandinavian Journal of Public Health, 2010.38: p. 115-120
- [17] Gulis, G., et al.
"Strengthening the implementation of health impact assessment in Latvia"
Regional Office for Europe, World Health Organization, Copenhagen, 2012

Impaginazione e stampa:
D.effe comunicazione - Roma

Finito di stampare nel mese di marzo 2013