



**APAT**

**Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici**

## **L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA IPPC IN ITALIA ED IL RUOLO DELLE AGENZIE AMBIENTALI**

Relazione per il Convegno internazionale "Autorizzazione IPPC e mercato delle emissioni di gas serra", organizzato dalla Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio, Torino 16 dicembre 2003.

Alfredo Pini

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

Via V. Brancati, 48 - 00144 Roma

pini@apat.it



L'avvio dei processi per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) agli impianti esistenti che ricadono nel campo di applicazione della direttiva 96/61/CE, detta IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control), ha portato in primo piano la complessità della riforma che ha introdotto nell'ordinamento nazionale l'AIA.

I tre cardini della nuova strategia di prevenzione e limitazione integrata dell'inquinamento da fonte industriale sono:

- la valutazione integrata;
- l'adozione delle migliori tecniche disponibili (MTD);
- la valutazione delle condizioni locali.

Nel contesto di questa nuova strategia, il decreto legislativo 372 del 1999, che recepisce nell'ordinamento nazionale la direttiva IPPC limitatamente agli impianti esistenti, introduce una nuova disciplina per le autorizzazioni ambientali che **comporta profili di evidente complessità**.

Le imprese infatti dovranno analizzare e valutare il processo produttivo dei propri impianti, individuarne le criticità e risolverle con l'utilizzo delle MTD più appropriate, mentre l'Autorità Competente (AC, sia statale che regionale) dovrà valutare la richiesta di AIA tenendo conto degli obiettivi di qualità ambientale fissati per il territorio in cui l'impianto è ubicato e stabilire le condizioni e i valori limite di emissione basandosi su quelli

ottenibili con le MTD, avvalendosi anche dello scambio di informazioni sulle stesse, senza imporre l'uso di una particolare tecnica o tecnologia.

Il nuovo procedimento istruttorio ed autorizzativo esalta ancor più la questione cruciale della normativa tecnica necessaria per la redazione, presentazione e valutazione delle domande di AIA ovvero le "Linee guida nazionali per l'individuazione delle migliori tecniche disponibili (MTD)".

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive e con il Ministro della Salute, in data 15 aprile 2003, è stata nominata la Commissione Nazionale ex art. 3, comma 2, del decreto legislativo 372/99, per la redazione delle linee guida.

La Commissione ha istituito a sua volta tredici gruppi tecnici ristretti (GTR), composti da rappresentanti dei ministeri interessati e degli interessi industriali, ed ha incaricato i GTR di predisporre una proposta di documento di riferimento per l'individuazione delle MTD in ciascuno dei tredici settori produttivi ritenuti al momento prioritari. Alla data di predisposizione di questa relazione i GTR stanno completando il loro lavoro e l'emanazione delle linee guida nazionali è prevista a breve.

Cinque GTR sono stati affidati al coordinamento dell'APAT e grazie all'esperienza degli ultimi mesi è possibile delineare, a parere dell'autore, alcuni fattori di criticità ed alcuni punti di forza. Il limite principale al lavoro dei GTR è consistito nella scarsa disponibilità di dati ambientali organizzati in modo finalizzato alla valutazione delle MTD. D'altra parte, la stesura dei documenti di proposta della linee guida per l'individuazione delle MTD ha rappresentato un'occasione di confronto tra amministrazioni ed aziende, in un contesto decisamente più rilassato e costruttivo rispetto a quello istruttorio per il rilascio dell'AIA.

Le linee guida garantiranno un contributo informativo a supporto del nuovo procedimento di rilascio dell'AIA che è, **oltre che complesso, anche partecipato** ed apre ampi spazi di negoziazione e di confronto tra amministrazioni, gestori degli impianti ed il pubblico in generale.

Uno dei requisiti del nuovo procedimento è un elevato grado di trasparenza dell'azione amministrativa. Tale aspetto si è ulteriormente ampliato e rafforzato con la recente Direttiva 2003/35/EC del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica la direttiva IPPC, rafforzando i diritti del pubblico in termini di partecipazione ai procedimenti autorizzativi. Molte delle azioni già completate in ambito nazionale (come le dichiarazioni delle emissioni già raccolte negli anni 2002 e 2003 e come la seconda comunicazione da parte dell'autorità competente nazionale alla

Commissione UE sui valori limite di emissione contenuti nelle autorizzazioni ambientali) corrispondono proprio ad obblighi in materia di trasparenza dell'azione amministrativa.

In sintesi, uno dei requisiti primari per garantire l'attuazione dell'IPPC è la disponibilità di dati (di natura impiantistica ed ambientale) a supporto sia dell'attività di indirizzo da parte delle autorità competenti sia dei conseguenti procedimenti amministrativi di rilascio delle autorizzazioni sia, infine, della necessaria trasparenza amministrativa.

Proprio al fine di potenziare la dotazione conoscitiva e strumentale e per garantire l'interlocuzione tra tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, l'APAT ed il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (autorità competente nazionale per IPPC) stanno discutendo la progettazione e realizzazione di un osservatorio sull'attuazione della Direttiva IPPC. L'attività in corso di pianificazione dovrebbe consentire di:

- definire il sistema di relazioni tra gli attori in gioco (chi fa cosa e verso chi);
- progettare il sistema di comunicazioni tra gli attori in gioco (cosa prevede la normativa, cosa comporta la prassi, quali flussi informativi sono già in essere, quali dovrebbero essere creati);
- definire le finalità principali di comunicazione e le modalità di esercizio delle stesse (con riferimento ad attività di comunicazione, di informazione, di supporto o di formazione), nonché i fabbisogni e i contributi dei diversi attori coinvolti;
- definire gli strumenti oggi a disposizione per l'Osservatorio (quali ad esempio relazioni tecniche, bollettini d'informazione elettronici, posta elettronica, sito internet, seminari tematici, organizzazione di momenti formativi, promozione di master universitari, ...);
- progettare e realizzare un database che registri, archivi ed elabori, per i vari utenti e con le necessarie particolarità, le informazioni;
- progettare e realizzare un sito internet da cui si accede ai diversi canali e da cui si estraggono e si inseriscono informazioni.

### *Il ruolo presente e futuro delle agenzie ambientali*

Nel quadro sinora esposto si è inteso concludere illustrando il ruolo che il sistema delle agenzie ambientali (l'APAT e le Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'ambiente) è chiamato a svolgere.

La più recente legislazione ambientale, ha finalmente compreso **la natura complessa ed il valore strategico dei controlli**, come completamento del regime amministrativo al quale sono sottoposte le attività e gli impianti ad

elevato impatto ambientale. Il già citato decreto legislativo 372 del 1999, tra le altre attribuzioni, assegna esplicitamente al sistema delle agenzie ambientali il **compito di garantire il monitoraggio ed il controllo delle attività industriali**, al fine di verificare l'attuazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale.

La Commissione Nazionale MTD, di cui si è detto in precedenza, ha altresì riconosciuto l'importanza dei controlli ambientali istituendo, tra gli altri, il GTR "**sistemi di monitoraggio**" che affronta il complesso tema del controllo degli impianti sia nella eventuale fase di adeguamento, sia nella successiva fase di esercizio nelle varie condizioni operative.

Le **conoscenze e gli strumenti di analisi territoriale** ed ambientale proprie del sistema delle agenzie possono però **giocare un ruolo cruciale** anche nelle attività di supporto alla valutazione dei progetti per la richiesta del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale della sua revisione o rinnovo.

E se questo è importante per la Pubblica Amministrazione, per lo svolgimento delle procedure che le sono affidate, non lo è certo di meno per un forte cambiamento dei suoi rapporti nei confronti dei gestori degli impianti e dei progettisti che potranno contare sulla disponibilità di quadri conoscitivi e di strumenti di analisi condivisi, quale condizione essenziale per lo sviluppo omogeneo e trasparente del processo di valutazione che porterà alla fase decisionale.

D'altronde, anche laddove il coinvolgimento del sistema agenziale fosse ristretto ai soli aspetti di controllo ambientale, la necessità delle aziende di **predisporre progetti dove il controllo sia già una delle componenti essenziali** della elaborazione tecnica appare l'unica strada per riconoscere il valore strategico dei controlli e questo motiva pienamente il coinvolgimento preventivo delle agenzie nei processi di valutazione e autorizzazione oltre che nelle successive fasi di verifica.

In sintesi, il ruolo che si consolida progressivamente per le agenzie ambientali supera quello inizialmente previsto dal decreto legislativo 372/99 e si amplia sulla base delle competenze istituzionali delle agenzie ambientali chiamate anche ad un ruolo di supporto tecnico scientifico alle amministrazioni nazionali e regionali.

Molte agenzie ambientali quindi, senza sostituirsi in alcun caso alle autorità competenti, potranno anche svolgere una funzione centrale nel processo di adeguamento tecnologico delle produzioni nazionali e di adozione delle migliori tecniche disponibili, processo che rappresenta una sfida consistente

tanto per l'azienda che lo intraprende quanto per l'amministrazione che sarà chiamata a valutare ed autorizzare.

Per quanto sopra esposto, l'introduzione effettiva delle MTD richiederà una vera e propria rivoluzione nelle aziende e nelle pubbliche amministrazioni. Per queste ultime sarà necessario dimostrare un'accresciuta professionalità, comparabile con quella dell'interfaccia privata, **nonché la capacità di superare la tipica razionalità "procedurale"** (una richiesta è autorizzabile se tutti i passi formali risultano debitamente espletati e certificati) per passare ad una razionalità "sperimentale" basata sulla ricerca della corretta soluzione attraverso forme di partecipazione e di dialogo costruttivo con i destinatari dei provvedimenti. Per le aziende sarà necessario superare la logica dell'adempimento formale per addivenire ad un riconoscimento della credibilità dell'interlocutore e per operare non solo al fine di "dimostrare" ma anche al fine di "fare".

Queste rivoluzioni saranno lunghe e difficili. Di certo **le agenzie ambientali sono in grado oggi di fornire quella base di conoscenza e quella capacità tecnico amministrativa** che sono necessarie per mantenere la credibilità dell'azione dell'intero sistema, impegnato a garantire uno sviluppo tecnologico rispettoso delle esigenze di protezione ambientale.



Data di aggiornamento: 16 dicembre 2003