

Autorizzazioni integrate ambientali: prorogata in extremis la scadenza del 30 ottobre

Alberto Muratori

Premessa

Con la tempestività di un «*Deus ex machina*» del teatro classico, mentre già nelle imprese assoggettate al regime IPPC si stava col fiato sospeso **di fronte all'incombenza della scadenza del 30 ottobre 2007**, entro la quale, ai sensi dell'art. 5, comma 18 **del D. Lgs. n. 59/2005**, si sarebbe dovuto provvedere ad attuare le prescrizioni delle nuove autorizzazioni integrate ambientali rilasciate agli impianti esistenti, - magari anche se con le autorizzazioni ancor fresche di stampa, o peggio, (in contrasto con l'assunto *ad impossibilia nemo tenetur*), ad autorizzazioni neppure rilasciate, per l'inerzia dell'autorità competenti o per le oggettive difficoltà da esse incontrate, - **il Governo ha emanato in extremis**, (anzi, se vogliamo, con un giorno di ritardo (1)), **il Decreto Legge 30 ottobre 2007, n. 190** «Differimento di termini in materia di autorizzazione integrata ambientale e norme transitorie», pubblicato sulla GU n. 254 del 31 ottobre 2007, ed immediatamente entrato in vigore.

Tale provvedimento è stato in grado di risolvere una situazione normativamente piuttosto confusa, da un lato, attraverso una modifica della disposizione originaria, grazie alla quale la **scadenza** sopra richiamata è stata **prorogata al 31 marzo 2008**; e, da un altro, statuendo a favore degli impianti esistenti il diritto a proseguire comunque l'attività in corso anche nelle more del rilascio dell'AIA (2), sempre che le relative domande di autorizzazione fossero state presentate in conformità a quanto prescritto dal D. Lgs. n. 59/2005 (3), in tal caso sussistendo, nel frattempo, solo l'obbligo di ottemperare alla normativa vigente, e/o alle prescrizioni stabilite dalle autorizzazioni ambientali di settore possedute, da intendersi in tal senso «implicitamente prorogate (4) sino alla scadenza del termine fissato dal provvedimento di autorizzazione integrata ambientale per l'attuazione delle relative condizioni».

Come una scadenza «ordinaria» può finire per trasformarsi in «emergenza»

Per meglio cogliere le motivazioni alla base di questo atto

d'urgenza, conviene comunque procedere con ordine, ricostruendo dall'origine la situazione che era venuta a verificarsi, proprio a partire dalla scadenza del 30 ottobre 2007, la cui individuazione va fatta risalire al disposto di cui all'art. 5, par. 1 della Direttiva 96/61/CE, secondo il quale «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità competenti vigilino, mediante autorizzazioni rilasciate a norma degli articoli 6 e 8, ovvero, in modo opportuno, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle condizioni, che entro un massimo di otto anni successivi alla messa in applicazione della presente direttiva gli impianti esistenti funzionino secondo i requisiti di cui agli articoli ... *omissis*...».

Posto che per la «messa in applicazione» della direttiva non possono decorrere più di tre anni dalla sua entrata in vigore, fissata a venti giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, intervenuta il 10 ottobre 1996, ecco che il termine ultimo per l'adeguamento alle disposizioni della direttiva, per altro da stabilire attraverso prescrizioni espresse in sede di autorizzazione, di riesame della stessa o di aggiornamento delle relative condizioni, resta determinato al 30 ottobre 2007, cioè a ben otto anni dalla scadenza per il recepimento della Norma europea da parte degli Stati membri.

Una scadenza di tutto riposo, in teoria, (e per nulla preoccupante, se le cose fossero andate nel verso giusto), che all'atto della trasposizione in norma interna aveva

Note:

(1) Infatti, dal momento che gli impianti sarebbero dovuti risultare conformi alle prescrizioni autorizzatorie e adeguati non oltre il 30 ottobre 2007, il provvedimento di proroga sarebbe dovuto entrare in vigore non più tardi di quello stesso giorno.

(2) Con ciò si è inteso implicitamente dare atto della possibilità - per altro, in molti casi, rispondente al vero - che, per una ragione o per l'altra, alla fatidica data del 30 ottobre 2007 le autorizzazioni integrate ambientali non fossero state neppure rilasciate.

(3) Cioè, nel rispetto dei calendari fissati dalle autorità competenti ex art. 5, comma 3.

(4) L'ipotizzata proroga implicita riguarda l'ipotesi dell'eventuale scadenza delle autorizzazioni «settoriali» nel periodo intercorrente tra il 31 ottobre 2007 e il termine ultimo, da fissarsi in sede di singole autorizzazioni integrate, per l'ottemperanza alle prescrizioni e condizioni fissate da queste ultime nei campi disciplinati dai previgenti provvedimenti settoriali.

assunto - art. 5, comma 18 del D. Lgs.n. 59/2005 - la seguente formulazione: «L'autorizzazione integrata ambientale concessa agli impianti esistenti prevede la data, comunque non successiva al 30 ottobre 2007, entro la quale tali prescrizioni debbono essere attuate.

Nel caso in cui norme attuative di disposizioni comunitarie di settore dispongano date successive per l'attuazione delle prescrizioni, l'autorizzazione deve essere comunque rilasciata entro il 30 ottobre 2007».

Perciò, quella del 30 ottobre 2007 è, a ben vedere, prima che un termine per l'assolvimento di un'obbligazione in capo ai gestori degli impianti, una scadenza fissata, *in primis*, nei confronti delle Autorità Competenti, - tenute ad esplicitare in sede di AIA il termine per l'eventuale adeguamento dell'impianto da parte del gestore, comunque non successivo a tale data, - come del resto confermato dal tenore dell'art. 5, comma 19, secondo il quale le Autorità Competenti devono **concludere i procedimenti relativi agli impianti esistenti in tempo utile** ad assicurare che il termine di cui al comma 18 possa essere rispettato, a tal fine informando anche la definizione degli scadenziari di cui all'art. 5, comma 3 per la presentazione delle relative domande di autorizzazione.

Ma è avvenuto che la Direttiva 96/61/CE sia stata implementata nell'ordinamento nazionale «a rate», e che il provvedimento che ne ha previsto l'«attuazione integrale» - il D. Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, - sia stato emanato con quasi sei anni di ritardo rispetto alla scadenza prescritta dal legislatore europeo.

A ciò si aggiunga la solo parziale e comunque **tardiva emanazione delle BAT**, la cui mancata disponibilità, nel caso degli impianti esistenti, secondo un'interpretazione letterale (e rigidamente burocratica) della norma (5), potrebbe tuttora intendersi ostativa per il perfezionamento dell'autorizzazione, pur in presenza delle contrastanti disposizioni secondo le quali:

- a. non oltre il 30 ottobre 2007 gli impianti esistenti assoggettati al campo d'applicazione del D. Lgs. n. 59/2005 sarebbero dovuto essere adeguati alle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni [ovviamente e necessariamente] già rilasciate;
- b. la data del 30 ottobre 2007 resta fissata come termine ultimo per il rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali per gli impianti esistenti anche in presenza di atti comunitari in base ai quali possa esserne legittimamente differito l'adeguamento a data successiva.

Ma anche a voler prescindere da qualsiasi dissidio interpretativo, resta comunque il fatto che, dopo un decreto emanato il 31 gennaio 2005 (in attuazione del D. Lgs. n. 372/1999), col quale era stato approvato un primo pacchetto di «linee guida MTD» relative a sei gruppi di attività (6) (più le cosiddette linee guida «trasversali» riferite ai criteri di definizione delle MTD per le attività esistenti, e quelle in materia di sistemi di monitoraggio), si sono

dovuti aspettare ancora due anni perché potessero vedere la luce gli analoghi provvedimenti relativi ad altre categorie impiantistiche, pubblicati su supplementi ordinari delle Gazzette Ufficiali del 31 maggio e del 7 giugno 2007 (7), perciò ormai decisamente a ridosso della scadenza fatidica del 30 ottobre 2007.

Note:

(5) Il secondo periodo dell'art. 7, comma 5 stabilisce, infatti, che «in mancanza delle linee guida di cui all'articolo 4, comma 1, per gli impianti nuovi l'autorità competente rilascia comunque l'autorizzazione integrata ambientale tenendo conto di quanto previsto nell'Allegato IV».

Secondo il brocardo «*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*», si potrebbe, in effetti, dedurre l'inammissibilità del rilascio dell'AIA agli impianti esistenti in assenza del riferimento costituito dalle MTD per il pertinente settore impiantistico, se non avessimo a che fare con altre norme espresse di segno opposto.

(6) Si tratta delle linee guida per le migliori tecniche disponibili relative alle seguenti attività comprese nell'Allegato I:

- 1.3. Cokerie
- 2.1 Impianti di arrostimento o sinterizzazione di minerali metallici compresi i minerali solforati.
- 2.2. Impianti di produzione di ghisa o acciaio (fusione primaria o secondaria), compresa la relativa colata continua.
- 2.3. Impianti destinati alla trasformazione di metalli ferrosi mediante:
 - a) laminazione a caldo
 - b) forgiatura con magli
 - c) applicazione di strati protettivi di metallo fuso
- 2.4. fonderie di metalli ferrosi
- 2.5 Impianti destinati:
 - a) a ricavare metalli grezzi non ferrosi da minerali, nonché concentrati o materie prime secondarie attraverso procedimenti metallurgici, chimici o elettrolitici
 - b) alla fusione e lega di metalli non ferrosi, compresi i prodotti di recupero (affinazione, formatura in fonderia).
- 6.1. - Impianti industriali destinati alla fabbricazione:
 - a) di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose;
 - b) di carta e cartoni.

(7) I decreti ministeriali assunti in data 29 gennaio 2007 e pubblicati sul s.o. n. 127 alla G.U. n. 125 del 31 maggio 2007 hanno dato luogo all'approvazione delle MTD relative alle seguenti categorie impiantistiche:

- 1.2. Raffinerie di petrolio e gas
- 3.3. Impianti per la fabbricazione del vetro compresi quelli destinati alla produzione di fibre di vetro, con capacità di fusione di oltre 20 tonnellate giorno;
- 3.4. Impianti per la fusione di sostanze minerali compresi quelli destinati alla produzione di fibre minerali, con una capacità di fusione di oltre 20 tonnellate al giorno;
- 3.5. Impianti per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni, mattoni refrattari, piastrelle, gres, porcellane, con una capacità di produzione di oltre 75 tonnellate al giorno e/o con una capacità di forno superiore a 4 mc e con una densità di colata per forno superiore a 300 kg/mc;
- 6.4. a) Macelli aventi una capacità di produzione di carcasse e di residui di animali con una capacità di trattamento di oltre 10 tonnellate giorno;
- 6.5. Impianti per l'eliminazione o il recupero di carcasse e di residui di animali con una capacità di trattamento di oltre 10 tonnellate giorno;
- 6.6. Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con più di:
 - a) 40.000 posti pollame;
 - b) 2.000 posti suini da produzione (di oltre 30 kg) o
 - c) 750 posti scrofe.

Il Decreto ministeriale datato anch'esso 29 gennaio 2007 ma pubblicato sul s.o. n. 133 alla G.U. n. 130 del 7 giugno 2007 ha invece approvato le linee guida relative alle MTD per le seguenti categorie impiantistiche:

- 5.1. Impianti per l'eliminazione o il ricupero di rifiuti pericolosi, della lista di

(segue)

E a questo punto, risultando i procedimenti per il rilascio dell'AIA agli impianti esistenti, in molti contesti, (se vogliamo, per giustificati motivi), ancora ben lungi dall'essere conclusi, - e in non poche realtà neppure avviati, - mentre il termine si avvicinava inesorabilmente, soprattutto nel mondo delle imprese ci si interrogava sugli effetti pratici di un'inadempienza che, da ipotesi astratta, stava trasformandosi in eventualità sempre più plausibile.

Analogo ritardo si registrava, del resto, a livello di impianti soggetti ad AIA di competenza statale, con ben 136 pratiche tuttora in istruttoria all'atto della scadenza, nonostante il calendario approvato con D.M. 30 aprile 2006 avesse previsto la presentazione delle domande al più tardi entro il 30 marzo 2007 (8).

Ciò, senza contare che tale situazione, ulteriormente aggravata dalla mancata emanazione del decreto previsto dall'art. 6 del D. Lgs. n. 59/2005, relativo agli indirizzi per garantire l'uniforme applicazione della disciplina AIA sul territorio nazionale, aveva, da un lato, messo in serie difficoltà i gestori degli impianti interessati, per quanto riguarda l'eshaustività e la tempistica della documentazione tecnica da allegare alla domanda di autorizzazione; e, da un altro, innescato i più assortiti e disparati comportamenti delle Autorità competenti, - Regioni, o Enti da esse delegati, - anch'esse in difficoltà di fronte agli adempimenti a loro posti in capo, dalla definizione dei calendari per la presentazione delle domande, all'espletamento delle funzioni istruttorie.

I quesiti cui ci si trovava a dover rispondere, in funzione della condotta delle Autorità Competenti, o per orientarne le scelte, o per indirizzare i comportamenti dei gestori, **erano molteplici**, e senza dubbio di peso diverso, sembrando comunque opportuno proporre le seguenti esemplificazioni:

- a. possono le Autorità competenti organizzare la gestione delle funzioni istruttorie ed assumere le necessarie determinazioni senza il supporto delle linee guida relative alle migliori tecniche disponibili, per altro necessarie anche per definire i contenuti della documentazione tecnica da allegare alle domande di autorizzazione integrata?
- b. Il termine del 30 ottobre 2007 deve ritenersi perentorio e tale da comportare perciò la caducazione delle autorizzazioni ambientali settoriali possedute dagli impianti ricadenti nel regime IPPC?
- c. Il mancato adeguamento alle prescrizioni autorizzatorie entro la data del 30 ottobre 2007 per impossibilità tecnica connessa al tardivo perfezionamento dell'Atto da parte dell'Autorità competente, espone il gestore dell'impianto a sanzioni?
- d. Quali gli effetti del mancato conseguimento dell'AIA entro il 30 ottobre 2007 in assenza di responsabilità

del gestore, per mancata o tardiva apertura o conclusione del procedimento da parte dell'autorità competente?

Inutile, ormai, soffermarsi, su talune letture delle norme in senso vagamente terroristico, come quando si era paventata l'applicabilità delle sanzioni penali previste dall'art. 16, comma 1 ai gestori delle aziende non in possesso di AIA per mancato rilascio del provvedimento da parte dell'Autorità competente, tale ipotesi trovando del resto immediata smentita nel tenore del successivo art. 17, comma 5 (9); ma non altrettanto certa, per contro, la risposta per il caso di mancato completo adeguamento di un impianto alle prescrizioni autorizzatorie entro la data 30 ottobre, in presenza di un'autorizzazione rilasciata, eventualmente, solo da pochi giorni: fattispecie, quest'ultima, in effetti, almeno in astratto passibile della sanzione comminata dall'art. 16, comma 2, mancando, infatti, in tal caso qualsiasi «norma salvagente».

Gli orientamenti e le misure delle autorità competenti prima del decreto legge di proroga

Per quanto riguarda i comportamenti della Pubblica Amministrazione, talvolta, si è del tutto ommesso di predisporre gli scadenziari per la presentazione delle AIA; in qualche caso, - ad esempio, nella Regione Umbria, - i calendari per la presentazione delle domande sono stati predi-

Note:

(continua nota 7)

cui all'art. 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE quali definiti negli allegati II A e II B (operazioni R 1, R 5, R 6, R 8 e R 9) della direttiva 75/442/CEE e nella direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati, con capacità di oltre 10 tonnellate al giorno;

5.2. Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani quali definiti nella direttiva 89/369/CEE del Consiglio, dell'8 giugno 1989, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, e nella direttiva 89/429/CEE del Consiglio, del 21 giugno 1989, concernente la riduzione dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, con una capacità superiore a 3 tonnellate all'ora;

5.3. Impianti per l'eliminazione dei rifiuti non pericolosi quali definiti nell'allegato II A della direttiva 75/442/CEE ai punti D 8, D 9 con capacità superiore a 50 tonnellate al giorno.

(8) Fermo restando, per altro, che il formato e modalità per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale di competenza statale erano stati stabiliti solo con D.M. 5 febbraio 2007, in Gazzetta solo il 15 marzo 2007.

(9) Comma che, seppure con linguaggio piuttosto circonvoluto, così recita: «Quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, non si applica al gestore di una attività industriale per la quale è prevista l'emanazione di un calendario ai sensi dell'articolo 5, comma 3, per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale, fino al termine fissato nel calendario e nelle more della conclusione del procedimento relativo alla domanda presentata entro tale termine».

sposti e definiti limitatamente alle attività per le quali le linee guida MTD fossero state emanate col decreto del gennaio 2005, e al più integrati dopo l'ultima decretazione, ma con scadenze per la presentazione delle domande ben oltre il 30 ottobre; da parte di alcune Regioni, come il Veneto, si è previsto, per le categorie impiantistiche prive del supporto MTD, il rilascio di un'autorizzazione integrata «semplificata» e provvisoria, da successivamente integrare attraverso l'istituto del riesame di cui all'art. 9, comma 4: di fatto, una sorta di autorizzazione pro forma, rilasciata al solo fine di consentire il regolare proseguimento dell'esercizio dell'impianto, a fronte di interpretazioni favorevoli all'ipotesi di perentorietà del termine del 30 ottobre 2007 per disporre dell'AIA, in assenza della quale gli impianti avrebbero dovuto fermarsi, ovvero proseguire l'attività a proprio rischio e pericolo, con la possibilità di essere ritenuti «in esercizio senza la prescritta autorizzazione».

Qualcuna tra le non poche Regioni che avevano delegato le funzioni autorizzatorie alle Province, si era in qualche modo attivata per tranquillizzare le imprese: in tal senso anche la Regione Sardegna, che si era per altro limitata ad emettere un comunicato attraverso il quale, richiamato il disposto dell'art. 17, comma 5 del D. Lgs. n. 59/2005, «legittimava» i gestori degli impianti produttivi soggetti alla disciplina IPPC, in regola con la presentazione delle istanze di autorizzazione integrata ambientale secondo i calendari stabiliti, alla prosecuzione dell'attività in conformità alle autorizzazioni ambientali di settore già rilasciate, nelle more della conclusione del procedimento AIA.

Per contro, altre Regioni, come la stessa Regione Emilia Romagna, dopo aver trasferito le competenze alle Province, si rendevano latitanti, lavandosi un po' pilatescamente le mani della questione, mentre le autorità competenti designate si orientavano verso autorizzazioni «semplificate» da rilasciare entro la scadenza del 30 ottobre, e poi da rivedere successivamente.

Conclusioni

Il decreto di proroga ha l'indubbio merito di aver sanato pressoché tutte le situazioni «dubbe» e condotto al superamento della stessa ragion d'essere dei quesiti sopra proposti, per alcuni dei quali, del resto non ci saremmo sentiti di fornire una risposta certa.

Che sarebbe avvenuto, ad esempio, senza proroga, delle autorizzazioni ambientali «settoriali» che fossero venute a scadenza con procedimento di AIA aperto, ma non ancora concluso *dopo* il termine ultimo edittale per il rilascio dell'Atto?

Avrebbero potuto essere rinnovate, anche solo temporaneamente, sulla base di una normativa di settore non più applicabile?

Tuttavia, come s'è detto, non è più necessario affrontare il dilemma.

L'impressione è comunque che la proroga sia stata emanata soprattutto per coprire nell'immediato i ritardi dello stesso Ministero dell'Ambiente, e senza troppo considerare tutto il resto: con cinque mesi ancora a disposizione (concessi per altro, apparentemente, solo **per adeguare gli impianti**, ferma restando l'introduzione di scadenze, in realtà, aperte sia per il rilascio delle autorizzazioni che per gli adempimenti in capo ai gestori), si è, di fatto «riazzerrata» la situazione ai primi del giugno scorso, rispetto al termine or ora differito; ma stando al quadro di riferimento generale, abbiamo (solidi) motivi per temere che al 31 marzo 2008 ci saremo da capo con la necessità di proroga.

Tra l'altro, **mancano ancora all'appello le linee guida MTD riguardanti settori industriali di primaria importanza**: per tutti, i grandi impianti di combustione, tutte le industrie chimiche del gruppo 4 dell'Allegato I al D. Lgs. n. 59/2005, e le concerie, mentre da parte di alcune Regioni si sono disposte **proroghe per la presentazione delle domande di AIA** fino a sei mesi dall'approvazione delle linee guida per i settori interessati.

A questo punto, non ci si può esimere dal sollecitare la pur prevista decretazione relativa ai **criteri** per l'omogenea applicazione della disciplina IPPC sul territorio nazionale, mentre ci interroghiamo sull'atteggiamento della Commissione europea di fronte a violazioni delle scadenze comunitarie espressamente consentite *ex lege*.

Il documento

Decreto-Legge 30 ottobre 2007, n. 180

Differimento di termini in materia di autorizzazione integrata ambientale e norme transitorie
(G.U. n. 254 del 31 ottobre 2007)

Art. 1.

Differimento di termine

1. All'articolo 5, comma 18, del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, le parole: «30 ottobre 2007» sono sostituite dalle seguenti: «31 marzo 2008».

Art. 2.

Normativa transitoria

1. Nelle more del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, gli impianti già in esercizio, per i quali sia stata presentata nei termini previsti la relativa domanda, possono proseguire la propria attività, nel rispetto della normativa vigente o delle condizioni stabilite nelle autorizzazioni ambientali di settore già rilasciate; tali autorizzazioni si ritengono implicitamente prorogate sino alla scadenza del termine fissato dal provvedimento di autorizzazione integrata ambientale per l'attuazione delle relative condizioni.

Art. 3.

Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

ON LINE

Dossier

Gli approfondimenti tematici di Ipsoa

Prezzo: a partire da € 15,00

Dossier, è un nuovo servizio che consente di acquistare, **scegliendo tra un'ampia selezione di argomenti, uno o più testi monografici** che trattano un tema specifico in modo sistematico e strutturato attraverso la collazione di:

- interventi d'autore
- normativa di riferimento
- formule
- modelli
- tabelle

e ogni altro contenuto utile all'analisi di tutti gli aspetti rilevanti dell'argomento oggetto di trattazione.

Ciascun titolo è collegato ad una pagina dedicata che fornisce:

- una sintesi ragionata che permette di valutare il contenuto del dossier
- il sommario ovvero la struttura
- un estratto o un contenuto significativo prelevabile gratuitamente

L'acquisto del dossier permette di **consultare e scaricare il testo, per intero o per sezioni**, di **accedere in ogni momento al servizio** e al **titolo/titoli acquistati**.

Consulta il servizio e l'elenco completo dei titoli disponibili
www.ipsa.it/dossier