



Commissione Ambiente della Camera dei Deputati

**Schema di decreto legislativo recante recepimento della Direttiva 2010/75/UE
relativa alle emissioni industriali (Atto n. 53)**

Audizione di Confindustria

18 febbraio 2014

OSSERVAZIONI GENERALI

Una corretta applicazione della Direttiva 2010/75/UE (IED) è fondamentale per il sistema Paese, in quanto essa rappresenta un importante quadro di riferimento per poter favorire lo sviluppo industriale nel contesto di una economia più sostenibile. Infatti, sia l'IPPC che la nuova IED rappresentano un buon esempio di normativa intesa a garantire una maggiore flessibilità rispetto ai tradizionali strumenti "command and control", in particolare attraverso l'introduzione di un'unica autorizzazione ambientale (Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA) e l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili (BAT). Si evidenzia, tuttavia, che rispetto alla precedente IPPC, la nuova Direttiva, pur mantenendo un approccio fondato sull'univocità dei riferimenti tecnici e normativi, ha notevolmente ridimensionato la flessibilità di analisi nei rapporti aziende-autorità per la disamina delle specifiche questioni (ad esempio attraverso le BAT Conclusions).

La nuova disciplina non deve, quindi, trasformarsi in un onere tecnico/procedurale per le imprese o le amministrazioni, ma dovrebbe favorire un percorso di miglioramento tecnologico e ambientale attraverso un maggiore dialogo tra imprese e Istituzioni, un'azione di supporto tecnico/scientifico e una effettiva semplificazione delle procedure.

In particolare, vista la grave situazione economica con cui si stanno confrontando le imprese, è 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 segnalati più volte dalle aziende.

Al riguardo, la Legge n.96/2013 (c.d. Legge di Delegazione Europea 2013), che attribuisce al Governo la delega per recepire la Direttiva, stabilisce che l'attuazione della stessa deve avvenire nel rispetto dei criteri ivi indicati. In particolare, tale Legge non contiene alcun criterio specifico relativamente alla possibilità di introdurre norme, parametri e limiti più restrittivi rispetto a quelli della Direttiva. Al contrario, i criteri di delega richiedono che il decreto legislativo di recepimento debba ispirarsi, tra l'altro, "alla semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi, ivi compresa la fase istruttoria, anche in relazione con altri procedimenti volti al rilascio di provvedimenti aventi valore di autorizzazione integrata ambientale" (art. 3 comma 1 lettera c)).

Inoltre restano validi i criteri direttivi generali fissati dall'art. 32 della Legge n. 234/2012 che, a sua volta, rinvia all'art. 14 della Legge 246/2005, dove, al comma 24-bis, era già sancito il divieto, salvo circostanze eccezionali, di introdurre o mantenere "livelli di regolamentazione superiori" e cioè:

- a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;
- b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari;
- c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

Infine, in collegamento alla citata Legge 246/2005, è stato introdotto il principio del c.d. "gold plating" che stabilisce che non possono essere introdotti o mantenuti livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dall'ordinamento europeo se non in circostanze eccezionali valutate dalle amministrazioni competenti nella relazione AIR – Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sui livelli minimi di regolazione del 16 gennaio 2013).

Lo schema di Dlgs tiene in buona parte conto di tali principi e considerazioni, alla luce anche delle esperienze maturate dall'applicazione della disciplina IPPC e delle esperienze degli altri Paesi UE.

Tuttavia, il testo presenta alcuni aspetti che rischiano di aggravare le procedure e gli oneri a carico sia della pubblica amministrazione, sia degli operatori, con effetto penalizzante per il mondo produttivo italiano rispetto al resto delle imprese UE.

In particolare si ritiene opportuno intervenire sul testo dello schema di Dlgs di recepimento al fine di modificare e semplificare, in via prioritaria, le disposizioni che sollevano le seguenti criticità:

Possibile sovrapposizione tra i termini previsti per la durata temporale dell'AIA (termine fissato dallo Stato italiano, generalmente di 5 anni) e il termine previsto per il riesame della stessa a seguito della pubblicazione delle BAT Conclusions (4 anni)

Rischio di oneri aggiuntivi inerenti alla predisposizione della "relazione di riferimento", in collegamento anche con la disciplina nazionale sulle bonifiche (Titolo V Parte Quarta del DLgs 152/2006).

Fissazione di limiti alle emissioni più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla Direttiva per alcuni impianti industriali (nuovi impianti di combustione e impianti di incenerimento)

Rivisitazione del sistema sanzionatorio che, in diversi casi, non appare correlato all'effettiva e comprovata colpa e responsabilità del produttore

Introduzione di disposizioni che possono comportare penalizzazioni per le imprese e per gli investimenti industriali

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Validità temporale dell'AIA e riesame della stessa

Articolo 7 dello schema di Dlgs che modifica l'art. 29 octies del Dlgs 152/2006

Si evidenzia che sia la Direttiva IPPC del 1996 sia la Direttiva 2010/75/UE, non hanno previsto un periodo di validità dell'autorizzazione. Di conseguenza gli Stati membri hanno assunto comportamenti molto eterogenei, a volte non stabilendo a priori un periodo temporale prefissato nelle norme di recepimento. Laddove è stato stabilito un arco temporale per la validità dell'autorizzazione questo è generalmente più lungo rispetto a quanto previsto nel nostro Paese (in media 8-10 anni contro i 5 anni generalmente previsti in Italia).

Relativamente al riesame dell'autorizzazione, invece, la Direttiva 2010/75/UE non solo mantiene le già vigenti condizioni, ma soprattutto introduce l'obbligo di rivedere l'autorizzazione entro 4 anni dall'adozione delle BAT Conclusions comunitarie. Questo nuovo obbligo si aggiunge, quindi, alle fattispecie precedenti e, nel nostro ordinamento, correrebbe il rischio di sovrapporsi con la previsione del rinnovo alla scadenza dei 5 anni normalmente previsti (oppure 6 o 8 anni rispettivamente per gli impianti certificati ISO 14001 e EMAS). La previsione dell'obbligo di riesaminare l'AIA entro 4 anni dalle BAT Conclusions, associato ad una durata limitata dell'autorizzazione, comporterebbe, di fatto, una continua revisione dell'autorizzazione stessa con conseguenze sia sull'attività dell'impresa e sulla sua capacità di programmare ed attuare un piano industriale, sia sull'attività istruttoria e amministrativa delle autorità competenti.

Peraltro l'AIA e l'applicazione delle prescrizioni in essa contenute sono continuamente monitorate e, se del caso, aggiornate come conseguenza delle comunicazioni relative alle modifiche, sostanziali e non, che intervengono negli impianti interessati.

Esistono pertanto diverse occasioni che potrebbero comportare un riesame dell'AIA, occasioni che, in considerazione delle casistiche sopra menzionate, potrebbero quindi interferire o sovrapporsi con le scadenze stabilite dalla Direttiva e con i termini di validità arbitrariamente stabiliti dal nostro ordinamento.

Riteniamo pertanto opportuno superare la tassatività dell'arco temporale autorizzatorio, in considerazione dell'obbligatorietà del riesame in occasione dell'adozione delle BAT Conclusions, anche al fine di evitare inutili e pesanti oneri sia per le Autorità Competenti che per le imprese.

Relazione di riferimento e raccordo con l'attuale disciplina bonifiche
Articoli 1 e 7 dello schema di Dlgs relativi all'art. 5 comma 1, nuova lettera v bis) del Dlgs 152/2006 (relazione di riferimento) e all'art. 29-sexies, comma 9 quinquies del Dlgs 152/2006

La Direttiva ha introdotto una nuova disposizione volta ad assicurare un intervento dell'operatore al momento della cessazione dell'attività, in caso di inquinamento del suolo e delle acque sotterranee. A tal fine la Direttiva prevede che, se l'attività presenta determinate caratteristiche, in occasione della prima autorizzazione o dell'aggiornamento dell'autorizzazione in essere, l'operatore dovrà predisporre una "relazione di riferimento". Tale relazione "fotografa" lo stato della qualità del suolo e delle acque in quel momento, in modo da tenerne conto alla cessazione dell'attività.

Innanzitutto, riteniamo che, ai fini della redazione o meno della "relazione di riferimento", occorrerebbe evidenziare meglio il nesso tra "utilizzo, produzione o scarico di sostanze pericolose" e la potenziale contaminazione del suolo o delle acque, così da circoscrivere tale adempimento alle attività con maggiore potenzialità di impatto ambientale. In questo modo si eviteranno nuovi gravosi adempimenti da parte di quegli impianti che non presentano particolari rischi di contaminazione. D'altronde la Direttiva prevede comunque che, anche quelle attività che non sono tenute a predisporre una relazione di riferimento, dovranno assicurare che, a fine vita dell'impianto, non vi siano rischi significativi per la salute umana o per l'ambiente. Inoltre, riteniamo che prima di richiedere la relazione di riferimento agli impianti soggetti, sia necessario attendere l'emanazione del decreto ministeriale, da predisporre con il coinvolgimento dei settori industriali interessati, previsto proprio per stabilire le modalità di redazione della stessa.

Un altro aspetto da considerare è che, a differenza della maggior parte degli altri Paesi UE, in Italia vige una articolata e severa disciplina sulle bonifiche di cui occorre tener conto nel recepimento della Direttiva, evitando eventuali contraddizioni e duplicazioni di adempimenti. Il raccordo tra le due discipline è stato previsto in taluni passaggi dello schema di decreto legislativo, tuttavia riteniamo che le potenziali interrelazioni tra le due norme devono essere ulteriormente esaminate, soprattutto ai fini dell'attuazione pratica della nuova disciplina.

In particolare, se al momento della cessazione definitiva dell'attività industriali viene accertata l'esistenza di un "inquinamento significativo", allora è necessario che il Dlgs di recepimento della Direttiva assicuri un maggiore raccordo con la disciplina nazionale sulle bonifiche. Tale coordinamento dovrebbe, innanzitutto, riguardare le azioni da intraprendere in caso di contaminazione del suolo o delle acque, **intesa come superamento delle concentrazioni soglia definite nella Parte Quarta del Dlgs 152/2006**, o di rischi significativi per la salute umana o l'ambiente. E' proprio a questi concetti che occorre fare riferimento per valutare l'esistenza o meno di ciò che la Direttiva definisce "inquinamento significativo del suolo o delle acque". E' infatti opportuno evitare formulazioni del testo che causerebbero dubbi interpretativi in considerazione del fatto che la normativa nazionale già prevede chiare procedure per affrontare le situazioni di contaminazione che determinano rischi significativi per la salute umana o per l'ambiente. Analogamente, sarebbe utile **fare salvi i piani di caratterizzazione** del sito presentati, delle imprese impegnate in attività di bonifica, ai sensi del Titolo V della parte Quarta del Dlgs 152/2006.

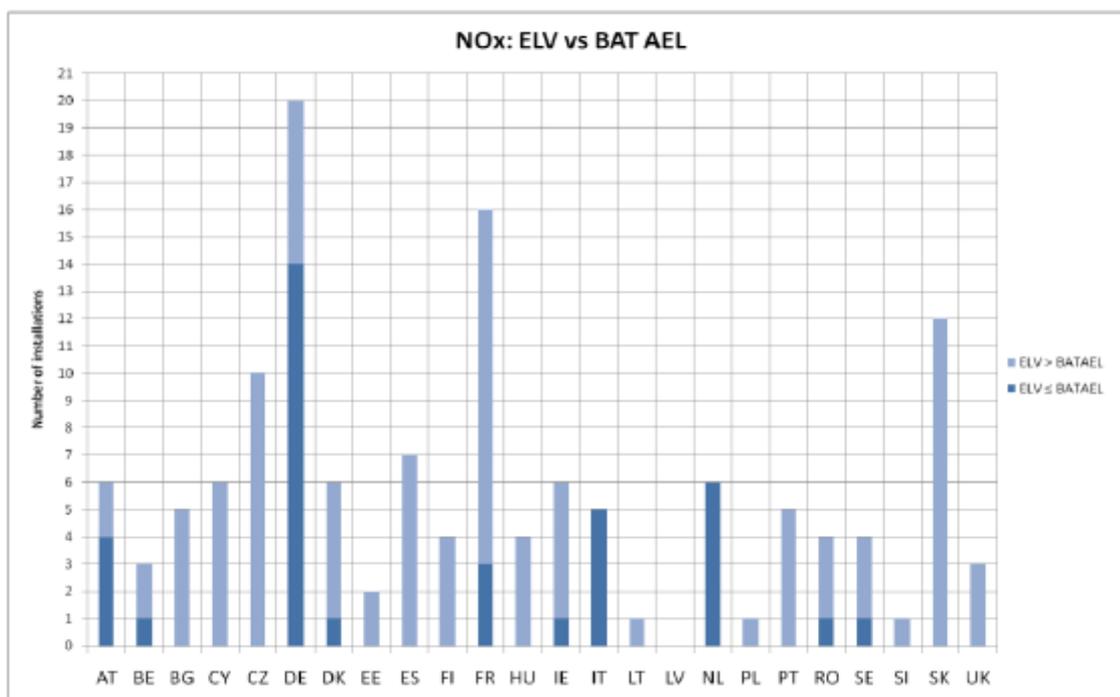
Infine lo schema di decreto di recepimento prevede che le imprese soggette ad AIA prestino adeguata garanzia finanziaria a tutela di un eventuale inquinamento del suolo e delle acque sotterranee, anche con riferimento ad un eventuale rischio significativo per la salute umana. Si tratta di una previsione non inclusa nella Direttiva e non giustificata, visti i controlli periodici comunque previsti dalla disciplina. **Si ritiene pertanto necessario eliminare tale disposizione nell'ottica di un allineamento delle norme nazionali alle disposizioni comunitarie, al fine di evitare una penalizzazione delle imprese italiane rispetto ai competitors europei e in considerazione del fatto che le imprese impegnate in progetti di bonifica prestano già appropriate fideiussioni ai sensi del Titolo V della Parte Quarta del Dlgs 152/2006.**

Valori limite di emissione Art 28 dello schema di Dlgs di recepimento

Lo schema di Dlgs introduce, per alcune sostanze e materiali (in particolare biomassa, gas e carbone) utilizzati dai nuovi grandi impianti di combustione, valori limite di emissione ingiustificatamente inferiori rispetto a quelli fissati dalla Direttiva, che dovrebbe, invece, essere il punto di riferimento per il recepimento nei diversi Stati membri.

Si evidenzia che, in presenza di serie esigenze ambientali, l'Autorità Competente può sempre adottare limiti più stringenti nelle singole autorizzazioni, in seguito ad un'analisi puntuale dei livelli di inquinamento dell'aria. Inoltre, a livello europeo sono in corso i lavori per la definizione del nuovo BREF (e relative BAT Conclusions) per i grandi impianti di combustione che costituirà il riferimento in tutta Europa per questi impianti per quanto riguarda le tecnologie da applicare e i relativi limiti emissivi da rispettare.

Pertanto, non si condivide la proposta di ridurre tali limiti in maniera generalizzata in occasione del recepimento della Direttiva nel nostro Paese. Peraltro ricordiamo che i limiti alle emissioni in atmosfera degli impianti italiani sono già tra i più severi in Europa. Infatti, nell'ambito della disciplina IPPC, il nostro Paese ha spesso stabilito limiti di emissione che si attestano su valori più bassi, all'interno del range stabilito dai BATAEL (valori limite di emissione associati alle BAT), rispetto ad altri Paesi quali la Francia, il Belgio e la Germania (vedasi esempio riportato di seguito).



Confronto dei limiti di emissione di NOx rispetto a BAT AEL per gli Stati Membri (fonte: rapporto AEA)

Proseguire nella richiesta di adeguamenti a limiti ancora più stringenti comporta una grave ed evidente distorsione delle regole nel mercato comunitario, provocando una significativa perdita di competitività non solo nei confronti delle industrie extra UE, ma soprattutto nei confronti di quelle europee, rendendo non più economicamente sostenibile l'esercizio degli impianti interessati.

Infine, i limiti proposti nello schema di Dlgs metterebbero in discussione anche l'utilizzo delle biomasse solide e liquide per la produzione di energia da fonte rinnovabile, compromettendo il raggiungimento di un mix energetico ottimale (rinnovabili, gas naturale, carbone e petrolio) e rappresentando un'inversione di tendenza rispetto a quanto comunicato all'UE con il Piano d'Azione Nazionale per le energie rinnovabili. Le modifiche proposte nel Dlgs renderebbero ancora

più marcata la dipendenza dell'Italia dai combustibili fossili provenienti dai Paesi extra UE, con effetti dannosi per un Paese storicamente privo di materie prime e di fonti energetiche, aggravando il problema del costo dell'energia, che già oggi è del 30% superiore rispetto ai principali Paesi dell'UE.

La riduzione dei valori limiti proposta nello schema di Dlgs di recepimento non è giustificata nemmeno dalla procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per superamento dei valori di qualità dell'aria fissati dalla UE: infatti non vi è alcuna evidenza che da una riduzione delle emissioni industriali generalizzata su vari parametri ed inquinanti si ottenga la riduzione delle emissioni di polveri sottili o di altri inquinanti derivanti da svariate attività antropiche, non ultima quella del traffico veicolare; né tale riduzione può essere uniforme su tutto il territorio nazionale che per configurazione geo morfologica presenta caratteristiche di ventilazione diverse da zona a zona.

Il problema ambientale in questione è molto complesso sul piano tecnico-scientifico e il rischio di creare penalizzazioni economiche con benefici ambientali trascurabili è altissimo. I fenomeni sono conosciuti ed è possibile, attraverso informazioni e dati già disponibili, fare previsioni ragionevolmente attendibili. Piuttosto che intervenire in maniera drastica sui limiti emissivi degli impianti industriali ricompresi nell'ambito della Direttiva 2010/75/UE, sarebbe opportuno procedere ad una valutazione complessiva ed articolata della situazione della qualità dell'aria a livello nazionale, modelizzando il territorio e le fonti di emissione che incidono sulle diverse aree e andando a valutare cosa potrebbe accadere e quali misure si potrebbero prendere, nei vari comparti, nei diversi scenari ipotizzabili

D'altra parte, stante la situazione fortemente diversificata a livello territoriale, è imprescindibile che le Regioni mantengano e rafforzino il proprio ruolo e affrontino il problema attraverso, in primo luogo, i piani regionali della qualità dell'aria, pur sempre nell'ambito di un quadro regolamentare nazionale.

Per tutte queste ragioni si chiede di mantenere, anche per i nuovi impianti, i valori limite così come riportati nell'allegato V della Direttiva.

Sistema sanzionatorio

Articolo 7 dello schema di Dlgs che modifica l'art. 29-quattordices del Dlgs 152/2006

Lo schema di Dlgs di recepimento prevede un inasprimento delle sanzioni attualmente previste per alcune tipologie di inadempimenti, nonché l'introduzione di nuove fattispecie. Tali modifiche non si pongono, tuttavia, nell'ottica di una rivisitazione organica del sistema sanzionatorio in materia che, pur necessitando di un'attenta valutazione ed eventuale revisione, viene affrontato senza tener conto dei potenziali impatti sulle realtà aziendali.

Tra le novità introdotte si riscontra una particolare criticità nei seguenti punti:

- Comma 4 lettera c): questa disposizione prevede l'arresto nel caso in cui l'inosservanza sia relativa al superamento di valori limite di emissione in zone in cui per gli inquinanti interessati nell'anno sono stati riscontrati superamenti nei valori soglia di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa nazionale e comunitaria. Non è pensabile gravare sugli operatori industriali l'onere di un generale superamento delle soglie di qualità dell'aria considerato che tale superamento non dipende sempre e solo dagli impianti. ***E' necessaria una verifica del nesso causale tra il superamento dei limiti di emissione dell'impianto e il superamento dei limiti di qualità dell'aria. Si ritiene pertanto opportuno abrogare la lettera c) del nuovo comma 4 dell'articolo 29 quattordices.***
- Comma 6: viene prevista una sanzione in caso di attuazione di una modifica non sostanziale senza l'aggiornamento dell'AIA. Non si vede la necessità di introdurre una sanzione per questa fattispecie (non prevista nella vigente normativa) poiché legare la realizzazione di una modifica non sostanziale all'aggiornamento dell'autorizzazione implica l'attesa di tempi a volte molto lunghi da parte dell'AC. D'altronde la norma prevede che l'AC

ha sessanta giorni di tempo per pronunciarsi, trascorsi i quali il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate. **Si propone pertanto di eliminare l'inciso "o senza aver ricevuto, se necessario, l'aggiornamento del provvedimento autorizzativo".**

Altre potenziali penalizzazioni per le imprese

Articolo 7 dello schema di Dlgs che modifica l'art. 29 octies del Dlgs 152/2006

Lo schema di Dlgs di recepimento introduce alcune disposizioni (art. 29 octies commi 1 lettera l-bis e, comma 5) che prevedono la decadenza dell'autorizzazione in essere per il mancato rispetto delle tempistiche, ad esempio anche nel pagamento della tariffa, o per incompleta presentazione della documentazione nel corso degli iter autorizzativi per riesame e rinnovo. Si tratta di previsioni molto penalizzanti per l'operatore che quindi, nell'ipotesi di decadenza dell'autorizzazione, si troverà a dover ripresentare tutta la documentazione per iniziare un nuovo iter. La mancata corresponsione della tariffa dovrebbe semmai incidere sulla procedibilità della domanda di riesame e non sull'atto in essere e pienamente valido. **Si ritiene pertanto sufficiente mantenere solo la previsione di una sanzione amministrativa.**

Inoltre, al comma 6 bis viene previsto che l'AC possa fissare, motivandolo, un termine per la presentazione della domanda di rinnovo più breve di quello previsto. **Tale previsione è in aperto contrasto sia con la Direttiva – la quale non fissa un termine di durata delle autorizzazioni– sia con le previsioni di altri Stati Membri e avrebbe come effetto quello di abbreviare la durata dell'Autorizzazione Integrata Ambientale in essere.**

Al presente documento è allegata una nota tecnica relativa ad una particolare ma rilevante criticità per il settore petrolifero.

ALLEGATO

Rilevante criticità specifica del settore petrolifero

L'art. 28, comma 4 (punti 3.3 e 3.4) pone un problema interpretativo sull'utilizzo dei residui di raffinazione e di conversione della raffinazione del greggio destinati all'autoproduzione di energia elettrica, che andrebbe meglio precisata per evitare interpretazioni restrittive che determinerebbero la chiusura della raffineria di Gela.

In pratica, il residuo della raffinazione (petcoke) prodotto dalla raffineria viene integralmente impiegato per produrre energia elettrica che in misura superiore al 70% viene utilizzata per i propri consumi interni e quindi titolerebbe la raffineria ad essere qualificata come autoproduttore con un limite di emissioni di SO₂ di 1000 mg/Nmc, anziché 400 mg/Nmc nel caso in cui l'energia prodotta venisse invece ceduta alla rete.

Se venisse data l'interpretazione che non siamo in presenza di autoproduzione, in contrasto con quello che dice la direttiva, si applicherebbero valori di emissioni molto più restrittivi (i 400 mg indicati) che la Raffineria di Gela non sarebbe in grado di rispettare, facendo quindi saltare il piano di investimenti di 700 milioni già programmato e portando con molta probabilità alla chiusura dell'impianto stesso.

Una soluzione potrebbe essere quella di fare una media ponderata in relazione all'energia che viene utilizzata e quella che viene ceduta alla rete (dunque tra i 1000 mg al 70% e i 400 mg al 30%).