

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. XXVII**  
**n. 29**

## RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE  
DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ARTICOLO 5, COMMI  
18 E 19, DEL DECRETO LEGISLATIVO 18  
FEBBRAIO 2005, N. 59, IN MATERIA DI  
PREVENZIONE E RIDUZIONE INTEGRATA  
DELL'INQUINAMENTO

*(Articolo 2-ter del decreto-legge 30 ottobre 2007, n. 180, convertito, con modificazioni,  
dalla legge 19 dicembre 2007, n. 243)*

**Presentata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**

**(PRESTIGIACOMO)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza l'11 marzo 2011**  
—————



**ALLEGATO I****STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2008/01/CE****- METÀ 2010 -****Premessa**

Le disposizioni della direttiva IPPC (direttiva 1996/61/CE ricodificata dalla direttiva 2008/01/CE), già recepite nell'ordinamento dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372 e dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, sono state recentemente integrate nel "testo unico ambientale" (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) con il decreto legislativo 29 giugno 2010, n.128.

Tale disciplina prevede che l'esercizio delle attività produttive a maggior potenziale impatto sull'ambiente sia oggetto di una specifica "autorizzazione integrata ambientale" (AIA).

In particolare per gli "impianti esistenti", ovvero gli impianti entrati in esercizio prima del novembre 2000, la direttiva prevede l'obbligo di adeguarsi entro il 30 ottobre 2007 alle autorizzazioni rilasciate *ex novo* (AIA) o almeno ad autorizzazioni riesaminate alla luce della direttiva stessa.

In Italia operano numerose autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale<sup>1</sup>, e ciascuna di esse da' attuazione alla disciplina IPPC con modi e tempi diversi.

In considerazione dei ritardi determinatisi nell'attuazione della citata disciplina, per accelerare il rientro delle conseguente criticità, è stato emanato il decreto legge 30 ottobre 2007, n. 180, convertito con modifiche dalla legge 19 dicembre 2007, n. 243, il quale:

- fissa al 31 gennaio 2008 il termine ultimo per presentare le prime domande di AIA relative ad impianti esistenti;
- ridetermina al 31 marzo 2008 il termine per dotare tutti gli impianti di AIA;
- chiarisce come garantire nel transitorio il rispetto del dettato comunitario;
- specifica le modalità con cui poter eventualmente attivare il potere sostitutivo;
- prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare aggiorni il Parlamento sull'argomento.

<sup>1</sup> Tra Regioni, Province e Comprensori sono più di 70

### **Sintesi sullo stato di attuazione**

In totale, dai dati comunicati dalle autorità competenti, risulta che a metà 2010 risultano in esercizio **5494** “impianti esistenti”.<sup>2</sup>

Per **4805** di tali impianti esistenti risultano rilasciate “nuove” autorizzazioni conformi alla direttiva (AIA).

Per **388** altri impianti esistenti risultano riesaminate le precedenti autorizzazioni, ed in **265** casi tale riesame ha dato luogo ad aggiornamenti delle autorizzazioni stesse.

Per i rimanenti **301** impianti esistenti (pari a circa il 5% del totale) le autorità che hanno rilasciato le precedenti autorizzazioni non hanno rilevato, per garantire il rispetto della direttiva IPPC, la necessità di riesaminare tali autorizzazioni prima del rilascio dell’AIA .

Va inoltre segnalato che in **167** casi le procedure di rilascio di AIA, avviate su istanza dei gestori, si sono concluse negativamente, con diniego dell’autorizzazione o archiviazione dell’istanza, e che **9** impianti esistenti, già in possesso di AIA, hanno cessato la propria attività.

La sintesi di tali dati è stata comunicata in sede Comunitaria in esito ad una procedura di messa in mora avviata nel gennaio 2009.

I dati di dettaglio per categoria di attività, suscettibili di piccole variazioni a seguito degli aggiornamenti attesi per alcune regioni, sono riportati nella tabella in Allegato II. Si noti che, a causa della mancata disponibilità di tali aggiornamenti di dettaglio, i totali della tabella possono non corrispondere a quelli riportati nella presente relazione.

I dati relativi alla distribuzione territoriale degli impianti soggetti alla direttiva 2008/01/CE e allo stato di attuazione regione per regione di tale direttiva a tutti gli impianti (esistenti e nuovi) è sintetizzata nella tabella riportate nell’Allegato III e nelle figure riportate nell’Allegato IV.

### **Valutazioni relative allo stato di attuazione**

I dati disponibili alla data di stesura del presente rapporto, sintetizzati nella tabella in Allegato III, indicano che, rispetto all’obbligo di dotare gli impianti esistenti al 2000 di autorizzazione integrata ambientale entro il 31 marzo 2008, **permane un significativo ritardo** (attuazione al 87%).

---

<sup>2</sup> I dati di dettaglio (denominazione degli impianti, loro localizzazione ed estremi della autorizzazione) sono disponibili a livello centrale per **4760** impianti; di cui **3943** hanno già tali dati consultabili su apposito data base on-line, accessibile attraverso il sito [aia@minambiente.it](mailto:aia@minambiente.it).

Peraltro, **l'obbligo fissato in sede comunitaria** di adeguare tutti gli "impianti esistenti" alle specifiche della direttiva IPPC potrebbe essere considerato **formalmente rispettato**.

Infatti dal 31 gennaio 2008, ai sensi del decreto legge 30 ottobre 2007, n. 180, convertito con modifiche dalla legge 19 dicembre 2007, n. 243, tutte le istanze di AIA di impianti esistenti sono state presentate (pena l'attivazione di sanzioni penali nei confronti dei gestori) e pertanto le autorità che hanno rilasciato le preesistenti autorizzazioni sono state messe nelle condizioni di effettuare, nelle more del rilascio dell'AIA, l'aggiornamento di tali autorizzazioni disposto dal medesimo decreto legge.

Peraltro la medesima norma ribadisce che solo il rilascio di una autorizzazione integrata può garantire a regime il rispetto della disciplina recata dalla direttiva IPPC e la stessa direttiva richiederebbe, in ogni caso, almeno un esplicito riesame delle preesistenti autorizzazioni, anche solo per confermarle.

Sono pertanto da considerare con attenzione tutti i casi in cui non sono state ancora rilasciate AIA, e in particolare sono potenzialmente critici tutti i casi in cui le autorità locali non hanno esplicitamente provveduto a riesaminare le preesistenti autorizzazioni, non rilevando la necessità di aggiornarle, ai sensi del citato decreto legge 30 ottobre 2007, n. 180, convertito con modifiche dalla legge 19 dicembre 2007, n. 243.

Per avere un'idea dei progressi compiuti si tenga presente che:

- **al 30 ottobre 2007 solo il 47% degli impianti esistenti erano con certezza in regola con i titoli autorizzativi previsti a livello comunitario,**
- **al 1 maggio 2008 tale percentuale è salita al 70%.**
- **all'aprile 2009 tale percentuale è arrivata all' 88%.**
- **al novembre 2010 tale percentuale è arrivata al 95%.**

Riguardo la potenziale gravità di tale ritardo, nei confronti degli obblighi comunitari, si osserva che molti altri Paesi dell'UE hanno incontrato difficoltà a rispettare il dettato comunitario: alla scadenza fissata (30 ottobre 2007) solo due Stati Membri avevano formalmente rispettato gli obblighi assunti ed in media, a livello dell'intera UE, solo il 75% degli impianti esistenti era autorizzato. Sei mesi dopo tale percentuale aveva raggiunto circa l'85%. In altre parole l'Italia ha un ritardo di circa un anno rispetto alla media europea.

Dalle rilevazioni effettuate a livello comunitario risulta inoltre che sia all'ottobre 2007, sia al maggio 2008 l'Italia si è collocata al primo posto per numero di situazioni da regolarizzare e al quinto posto per percentuale di situazioni da regolarizzare. Va inoltre notato che dal maggio 2008 l'Italia è al primo posto per numero di autorizzazioni integrate ambientali rilasciate<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> I paesi che hanno il maggior numero di impianti, infatti, hanno alte percentuali di autorizzazioni semplicemente riesaminate

Peraltro, tali dati danno conto solo in parte del reale stato di applicazione della direttiva, poiché non considerano il numero di autorizzazioni negate, o più in generale il numero di "impianti esistenti" ora non più in funzione, o non più soggetti alla direttiva 2008/01/CE a seguito di ridimensionamento. Tali situazioni, a livello italiano, paiono numericamente significative, anche a causa della notevole presenza di impianti di dimensioni medio piccole. I dati rilevati indicano, a riguardo, che in Italia dal 2000 sia intervenuta una diminuzione del 30% del numero di impianti esistenti soggetti alla direttiva IPPC.

Dal punto di vista della tutela dell'ambiente va considerato che in Italia l'esercizio di tutti gli impianti esistenti soggetti alla disciplina IPPC è da tempo, in ogni caso, disciplinato da autorizzazioni ambientali che, se pure non espressamente riesaminate in un'ottica integrata alla luce dei principi IPPC, garantiscono in ogni caso adeguati livelli di protezione dell'ambiente per le singole matrici ambientali interessate.

Il conseguimento dell'ulteriore livello di tutela ambientale che si verrebbe a determinare con l'attuazione della disciplina IPPC, pertanto, appare auspicabile ed urgente, ma non di per sé particolarmente critico dal punto di vista ambientale.

### ***Motivazioni del ritardo nell'avvio dell'attuazione della disciplina IPPC***

Il ritardo nell'avvio dell'attuazione della direttiva 2008/01/CE è stato in gran parte determinato dalla necessità di riorganizzare completamente l'assetto di competenze in materia di autorizzazioni, nonché dalla vasta diffusione in Italia di situazioni locali particolari, che rendono necessario definire caso per caso i contenuti delle autorizzazioni integrate ambientali.

Ciò ha reso generalmente impraticabile il ricorso a soluzioni tecniche semplificate in alcuni casi adottate da altri Stati (revisione delle autorizzazioni uniche già rilasciate o emanazione di norme generali vincolanti il cui rispetto garantisce automaticamente l'ottemperanza ai requisiti IPPC).

Non può, peraltro, negarsi che la necessità di raggiungere il concerto tra tutte le amministrazioni coinvolte nell'emanazione dei numerosi decreti attuativi previsti (cinque Ministeri, diciotto Regioni e due Province autonome), ha comportato ritardi anche significativi dell'attuazione delle azioni necessarie a indirizzare, coordinare e sollecitare il gran numero di autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni.

Come illustrato nelle figure riportate nell'Allegato III le più evidenti situazioni di ritardo sono individuate nelle regioni insulari, meridionali e nel Friuli-Venezia Giulia.

E' parimenti significativo il ritardo relativo alle autorizzazioni di competenza statale, dovuto sia alla particolare complessità degli impianti, sia a problemi connessi all'operatività del previsto organismo istruttore.

Va a riguardo evidenziato che, all'insediamento dell'attuale Governo, non era ancora stata conclusa, attraverso i previsti organismi, neanche una istruttoria relativa ad AIA di competenza statale e che pertanto l'attuale Commissione istruttoria AIA-IPPC (insediatasi nel settembre 2008), si è trovata a dover affrontare immediatamente tutto il lavoro istruttorio (su 131 domande di autorizzazione integrata ambientale relative ad impianti esistenti e 50 domande di autorizzazione integrata ambientale relative ad impianti nuovi) che invece la norma prevedeva dovesse essere distribuito in un arco temporale di due anni e mezzo (dal maggio 2005, all'ottobre 2007) attraverso l'acquisizione "a calendario" delle istanze. A tale carico di lavoro si è, inoltre, aggiunto quello relativo alle istanze di rinnovo, riesame, modifica e realizzazione di nuovi impianti pervenute dopo l'insediamento (circa 50).

Si ritiene, pertanto, un successo il fatto che, per gli impianti di competenza statale, le attività istruttorie svolte abbiano consentito di convocare le previste conferenze di servizi per 109 procedimenti (circa il 60% del totale), e conseguentemente di definire e porre alla firma 75 provvedimenti, di cui 64 già emanati, tra cui 56 relativi ad impianti esistenti.

### **Conclusioni**

Il Governo riconosce che alcune delle azioni necessarie a dare attuazione della direttiva 96/61/CE (ricodificata nella direttiva 2008/01/CE) sono state avviate con ritardo.

Ciò ha determinato un ritardo nel raggiungimento degli obiettivi fissati in sede comunitaria al 30 ottobre 2007. Peraltro analoghi ritardi sono comuni alla quasi totalità degli Stati dell'UE, a causa delle difficoltà tecnico-amministrative intrinseche nell'attuazione della specifica disciplina.

L'Italia, comunque, sta progredendo rapidamente nell'applicazione della direttiva alla totalità degli impianti soggetti.

Per quanto riguarda, in particolare, gli impianti di competenza statale, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha attivato tutte le azioni necessarie ad accelerare il rilascio delle autorizzazioni di competenza, intervenendo a tal fine sia sulla Commissione preposta alla definizione delle istruttorie, sia sull'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale, preposto alla definizione e all'attuazione dei connessi controlli.

Per quanto riguarda, invece, gli impianti di competenza regionale e provinciale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sta verificando le situazioni di maggiore ritardo, anche al fine di valutare la opportunità di proporre l'avvio delle misure volte all'attivazione del previsto potere sostitutivo.

## ALLEGATO II - Impianti "esistenti" - Situazione a inizio 2010

	attività dell'allegato I alla direttiva 2008/01/CE (*)	n. di impianti esistenti in funzione	Autorizzazioni per impianti esistenti			
			AIA	non AIA riesaminate e non aggiornate	non AIA riesaminate e aggiornate	non AIA non riesaminate
<b>1</b>	<b>Attività energetiche</b>	237	159	6	50	22
1.1	Combustione	220	155	6	38	21
1.2	Raffinerie di petrolio e di gas	17	7		10	
1.3	Cokerie	4	1		2	2
1.4	Gassificazione e liquefazione del carbone	1	1			
<b>2</b>	<b>Produzione e trasformazione dei metalli</b>	945	769	49	35	95
2.1	Arrostimento o sinterizzazione di minerali metallici	2	1	0	1	0
2.2	Produzione di ghisa o acciaio	46	34	2	3	7
2.3 (a)	Laminazione a caldo	45	32	5	2	6
2.3 (b)	Forgiatura con magli	1	0	0	0	1
2.3 (c)	Applicazione di strati protettivi di metallo fuso	64	45	3	1	15
2.4	Fonderie	79	60	6	1	12
2.5 (a)	Produzione di metalli grezzi non ferrosi	11	7	3	0	1
2.5 (b)	Fusione di metalli non ferrosi	181	148	8	9	16
2.6	Traattamento di superficie di metalli e materie plastiche	559	469	24	22	44
<b>3</b>	<b>Prodotti minerali</b>	479	373	39	10	57
3.1	Produzione di clinker (cemento) o calce viva	93	58	12	1	22
3.2	Produzione di amianto	0	0	0	0	0
3.3	Fabbricazione del vetro	55	47	2	2	4
3.4	Fusione di sostanze minerali	12	8	2	1	1
3.5	Fabbricazione di prodotti ceramici	320	262	23	6	29
<b>4</b>	<b>Prodotti chimici</b>	431	334	18	36	43
4.1	Fabbricazione di prodotti chimici organici	231	183	9	20	18
4.2	Fabbricazione di prodotti chimici inorganici	81	50	5	14	12
4.3	Fabbricazione di fertilizzanti	16	13	0	2	1
4.4	Fabbricazione di prodotti fitosanitari/biocidi	15	13	0	0	2
4.5	Fabbricazione di prodotti farmaceutici	105	86	6	3	10
4.6	Fabbricazione di esplosivi	5	2	2	0	1



attività dell'allegato I alla direttiva 2008/01/CE (*)	n. di impianti esistenti in funzione	Autorizzazioni per impianti esistenti			
		AIA	non AIA riesaminate e non aggiornate	non AIA riesaminate e aggiornate	non AIA non riesaminate
<b>5</b> Rifiuti	995	711	72	34	178
5.1 Eliminazione o ricupero di rifiuti pericolosi	385	277	25	16	64
5.2 Incenerimento dei rifiuti urbani	53	35	4	2	12
5.3 Eliminazione di rifiuti non pericolosi	300	228	17	9	46
5.4 Discariche	340	235	31	8	66
<b>6</b> Altre attività	2604	2153	162	77	209
6.1(a) Fabbricazione di pasta per carta	16	9	3	1	3
6.1(b) Fabbricazione di carta e cartoni	151	113	7	2	29
6.2 Pretrattamento o tintura di fibre o di tessuti	118	111	2	2	3
6.3 Concia delle pelli	21	20	0	0	1
6.4(a) Macelli	61	47	4	1	8
6.4(b) Trattamento e trasformazione di prodotti alimentari	255	149	33	10	63
6.4(c) Trattamento e trasformazione del latte	33	27	3	0	3
6.5 Eliminazione o ricupero di carcasse di animali	53	41	6	0	6
6.6(a) Allevamento intensivo di pollame	818	683	65	30	40
6.6(b) Allevamento intensivo di suini da produzione	732	667	18	26	20
6.6(c) Allevamento intensivo di scrofe	159	148	6	0	3
6.7 Trattamento di superficie con solventi organici	207	162	19	5	21
6.8 Fabbricazione di carbonio o grafite per uso elettrico	2	0	0	1	1
<b>Totali</b>	<b>5657</b>	<b>4513</b>	<b>347</b>	<b>221</b>	<b>584</b>

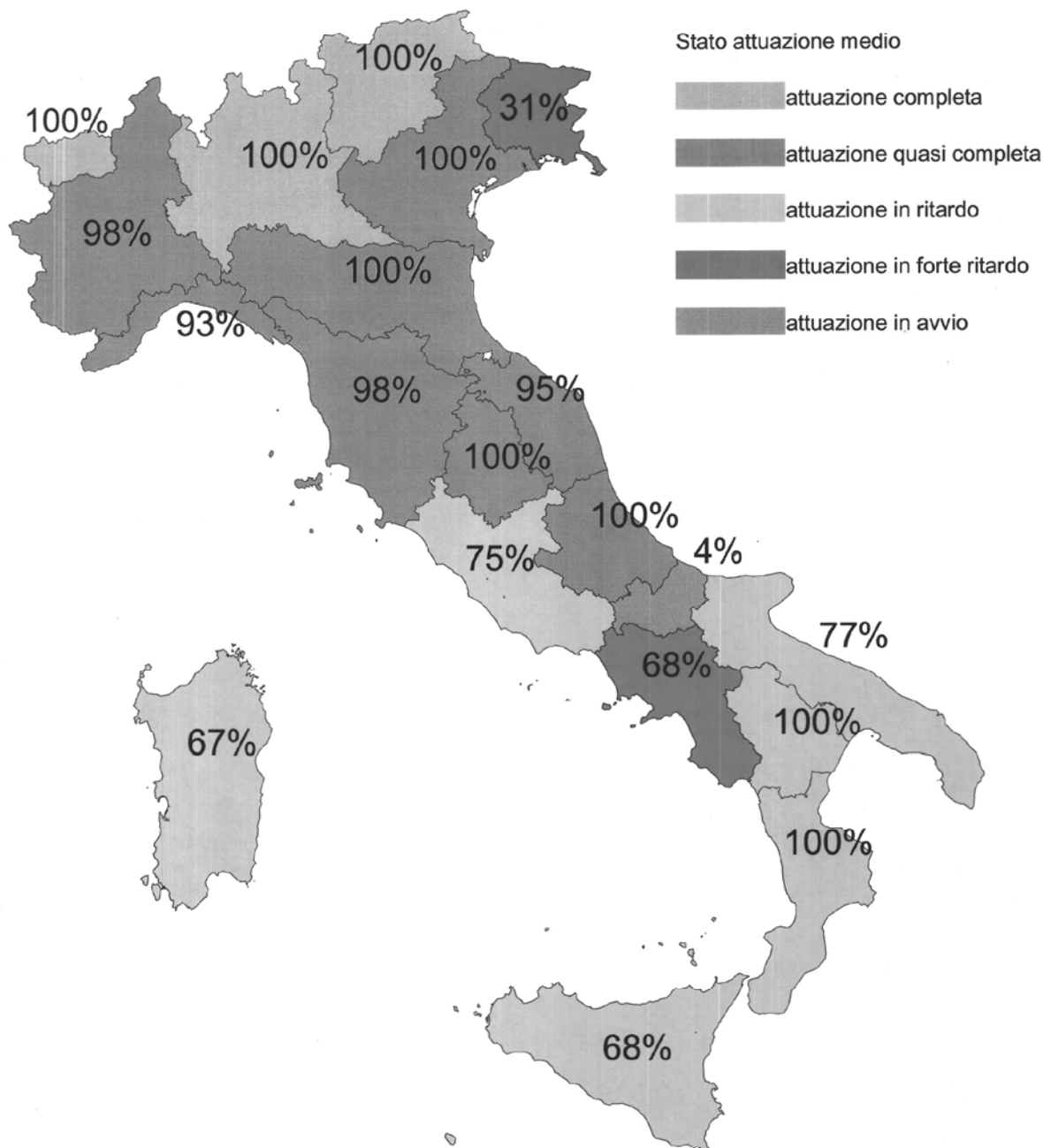
\* Nel caso di impianti che svolgono più attività diverse, ciascuna di esse è conteggiata nelle righe di dettaglio, ma poi l'impianto è conteggiato una sola volta nelle righe relative ai totali. Per tale motivo i totali e i subtotali non corrispondono alle somme aritmetiche delle voci

## ALLEGATO III – Distribuzione per competenza degli impianti IPPC - Situazione a metà 2010

Competenza	totale	Impianti Esistenti				Impianti con nuovi con AIA	impianti con AIA negate o archiviate
		con AIA rilasciate	AIA in corso di rilascio, con autorizzazioni precedenti... con riesame non giudicato necessario	riesaminate e aggiornate	riesaminate e confermate		
Impianti Statali	132	56	73	0	3	39	5
Piemonte	527	520	0	0	7	25	26
Valle D'Aosta	5	5	0	0	0	0	0
Lombardia	1587	1587	0	0	0	28	18
Veneto	780	762	3	15	0	0	0
Trentino-Alto Adige (TN)	50	50	0	0	0	2	0
Trentino-Alto Adige (BZ)	19	19	0	0	0	1	0
Friuli-Venezia Giulia	156	42	2	0	112	7	23
Liguria	60	58	0	0	2	1	2
Emilia-Romagna	837	793	29	15	0	31	9
Toscana	292	279	4	4	5	0	10
Marche	162	148	8	4	2	6	24
Umbria	130	46	84	0	0	0	0
Lazio	144	98	10	4	32	1	7
Abruzzo	94	86	6	2	0	1	3
Molise	26	0	26	0	0	0	0
Campania	184	72	0	43	69	6	26
Puglia	71	46	3	0	22	20	10
Basilicata	43	22	7	14	0	4	0
Calabria	26	8	0	18	0	0	0
Sicilia	109	76	0	0	33	5	0
Sardegna	60	32	10	4	14	2	4
<b>TOTALE</b>	<b>5494</b>	<b>4805</b>	<b>265</b>	<b>123</b>	<b>301</b>	<b>179</b>	<b>167</b>

**ALLEGATO IV**

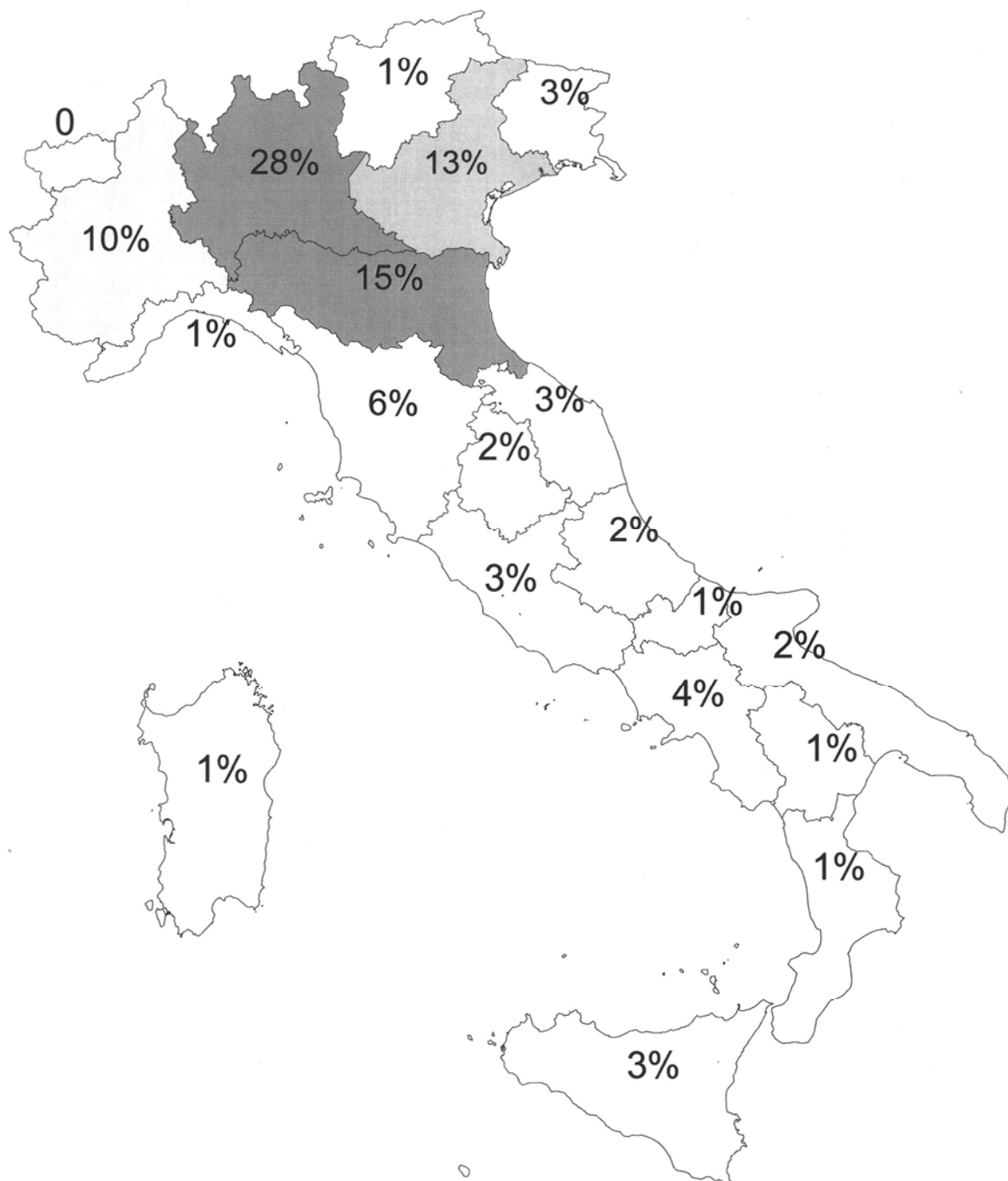
**STATO ITER PROCEDIMENTI DI AIA  
PERCENTUALE AIA CONCLUSE O TEMPORANEAMENTE SOSTITuite CON RIESAMI**



NB – nella classifica cromatica dello stato di attuazione si tiene conto anche del numero di AIA da rilasciare per perfezionare i provvedimenti di riesame, non rappresentate dalla percentuale riportata

– dati disponibili a metà 2010

STATO PROCEDIMENTI DI AIA  
 PERCENTUALE DI ISTANZE PRESENTATE SUL TOTALE NAZIONALE



- dati disponibili a metà 2010