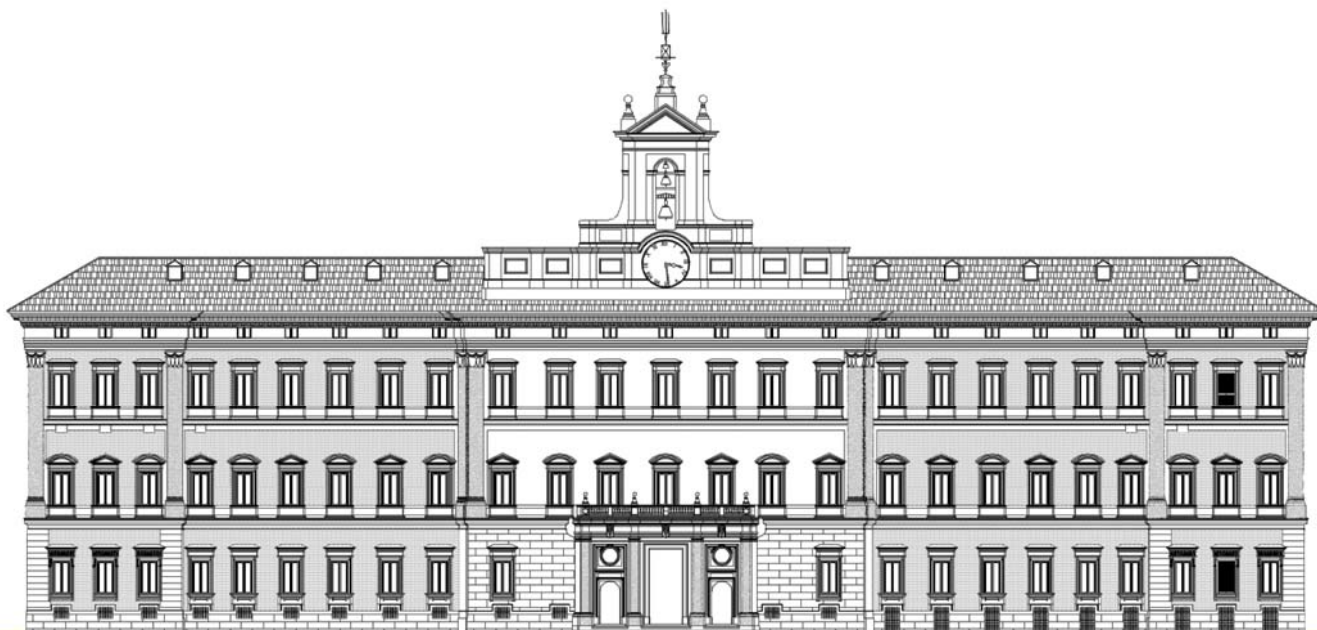




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

Recepimento della direttiva 2010/75/UE, in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento da emissioni industriali

(Schema di decreto legislativo n. 53)

N. 71 – 19 febbraio 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

Recepimento della direttiva 2010/75/UE, in materia di
prevenzione e riduzione dell'inquinamento da emissioni
industriali

(Schema di decreto legislativo n. 53)

N. 71 – 19 febbraio 2014

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

Atto n.:	53
Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo
Titolo breve:	Recepimento della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali
Riferimento normativo:	articoli 1 e 3 della legge n. 96 del 2013
Relatore per la Commissione:	II Bratti
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	presente

Assegnazione

Alla VIII Commissione	ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento (termine per l'esame: 13 gennaio 2014)
Alla Commissione Bilancio	ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento (termine per l'esame: 24 dicembre 2013)

INDICE

ARTICOLO 1-33	3
INQUINAMENTO DA EMISSIONI INDUSTRIALI	3
ALLEGATO	8
DESCRIZIONE DELLA RELAZIONE TECNICA	8

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in esame disciplina il recepimento della direttiva 2011/75/UE, relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento da emissioni industriali. Il provvedimento è adottato in attuazione della delega conferita al Governo dagli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 96/2013 (legge di delegazione europea 2013).

Si evidenzia che ai fini dell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2011/75/UE, l'articolo 3 della legge n. 96/2013 prevede, tra gli altri, i seguenti principi e criteri direttivi specifici: il riordino delle competenze in materia di rilascio delle autorizzazioni e controlli [comma 1, lettera a)]; la determinazione di requisiti autorizzativi vincolanti per determinate categorie d'installazione [comma 1, lettera b)]; la semplificazione e la razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi [comma 1, lettera c)]; l'utilizzo delle sanzioni amministrative per le finalità connesse all'attuazione della direttiva 2010/75/UE, con particolare riferimento al potenziamento delle ispezioni ambientali straordinarie e di quelle finalizzate a verificare il rispetto degli obblighi autorizzatori per gli impianti già esistenti e privi di autorizzazione in deroga a quanto indicato dalla direttiva 2008/1/CE [comma 1, lettera d)]; la revisione del sistema sanzionatorio ai fini di una maggiore efficacia della prevenzione delle violazioni [comma 1, lettera e)].

Si rammenta che il 26 settembre 2013, la Commissione europea ha emesso un parere motivato¹ nei confronti dell'Italia nell'ambito della procedura di infrazione n. 2013/146, avviata il 20 marzo 2013 per il mancato recepimento della direttiva 2010/75/UE, il cui termine per il recepimento era fissato al 7 gennaio 2013.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica positivamente verificata dalla Ragioneria generale dello Stato.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1-33

Inquinamento da emissioni industriali

Le norme, ai fini dell'attuazione della direttiva 2010/75/UE, recano la modifica delle disposizioni di recepimento delle direttive relative alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento² (IPPC) - con specifico riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale (articoli 1-14) - agli inquinanti derivanti da grandi impianti di combustione³ (articoli 22 e 23) e alla limitazione delle emissioni di composti organici

¹ Ex articolo 258 TFUE.

² Dir. 2008/01/CE.

³ Dir. 2001/80/CE.

volatili⁴ (COV) (articolo 24) già contenute nel D.lgs. n. 152/2006⁵ (cd. Codice ambientale). Per le medesime finalità, e tenuto conto delle modifiche introdotte dalla direttiva 2010/75/UE, vengono, inoltre, integrate nel Codice ambientale⁶ le disposizioni di recepimento delle direttive sull'incenerimento dei rifiuti⁷ (articolo 15-17) e sull'inquinamento da rifiuti dell'industria del biossido di titanio⁸ (articolo 25).

Si evidenzia che, tra l'altro, agli articoli da 18 a 21 vengono disposte ulteriori modifiche al Codice dell'ambiente relative alle emissioni in atmosfera, prevedendo, in particolare, l'aggiornamento delle disposizioni dell'art. 267 che delimita il campo di applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività (articolo 18), la novella dell'apparato definitorio a tale riguardo utilizzato dal Codice (articolo 19), nonché la modifica di disposizioni in materia di limiti e convogliamento delle emissioni (articoli 20 e 21). Si evidenzia, inoltre, che gli articoli 26, 27 e 28 modificano, rispettivamente, gli allegati alle parti II, IV e V del Codice. L'articolo 26, in particolare, modifica l'allegato VIII relativo al campo di applicazione della disciplina in materia di AIA, l'articolo 27 interviene sugli allegati alla parte IV relativi alle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti nonché in materia di BAT (*Best Available Techniques*), mentre l'articolo 28 interviene sull'allegato II alla parte V, che stabilisce i limiti di emissione per i grandi impianti di combustione in relazione a ossidi di zolfo (SO₂) e di azoto (NO_x), carbonio (CO) e polveri.

L'articolo 33 reca una clausola di invarianza in base alla quale dal decreto in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni pubbliche competenti provvedono ai necessari adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La relazione tecnica afferma che il decreto in esame è volto a recepire la direttiva 2010/75/UE con la quale sono state riviste e rificate, in un unico testo normativo, sette direttive in materia di emissioni industriali con l'intento di realizzare un quadro normativo ambientale unitario della disciplina relativa alle modalità di esercizio delle attività produttive, prevedendo ulteriori requisiti sia per i titoli autorizzativi che per i controlli.

La RT afferma che la direttiva non costituisce un mero coordinamento di norme già vigenti, poiché introduce alcune significative modifiche. In particolare:

- amplia il campo di applicazione della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC);
- introduce specifici obblighi inerenti oggetto e frequenza dei controlli sulle installazioni;

⁴ Dir. 1999/13/CE.

⁵ Rispettivamente alla Parte seconda, Titoli I e III-*bis* e alla Parte quinta, Titolo I.

⁶ Al Titolo III-*bis* della Parte quarta e agli allegati 1, 2 e 3 al Titolo III-*bis* alla Parte quarta, nonché alla Parte Quinta-*bis*.

⁷ Di cui al D.lgs. n. 133/2005, attuativo della direttiva 2000/76/CE.

⁸ Di cui al D.lgs. n. 100/1992, attuativo delle direttive 78/176/CEE, 82/883/CEE, 83/29/CEE, 89/428/CEE.

- introduce l'obbligo di ricorrere a procedure di evidenza pubblica telematiche;
- modifica i requisiti autorizzativi minimi richiesti per alcune categorie di impianti; introduce nuovi e più stringenti obblighi inerenti lo scambio di informazioni a livello comunitario.

La relazione tecnica è descritta in dettaglio nell'allegato alla presente Nota, cui si rinvia.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che il provvedimento in esame, nel quadro dell'attuazione della direttiva 2010/75/UE - nella quale, come evidenziato nella RT, sono confluite sette direttive in materia di emissioni industriali - novella il D.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) ai fini della adozione di una regolamentazione organica dei profili ambientali (autorizzatori, di controllo e sanzionatori) connessi alle modalità di esercizio delle attività produttive, nonché, tra l'altro, in materia di incenerimento dei rifiuti. A tale riguardo, considerato che, come affermato dalla RT, con il recepimento della direttiva in riferimento non viene disposto il mero coordinamento di norme già vigenti, al fine di verificare la previsione di invarianza finanziaria di cui all'articolo 33, appare opportuno acquisire chiarimenti in merito alle seguenti disposizioni:

- con riguardo all'art. 7, comma 12, che prevede che il Ministero dell'ambiente garantisca la partecipazione dell'Italia ai lavori del Comitato - di cui all'art. 75, della direttiva 2010/75/UE - che assiste la Commissione UE in materia ambientale, nonché ai lavori del Forum sulla protezione ambientale - composto da rappresentanti degli Stati, delle industrie e delle ONG - che in base all'art. 13, par. 3, della stessa direttiva la Commissione potrà istituire e convocare periodicamente (art. 7, comma 12). Nello specifico stante la clausola generale di non onerosità di cui all'articolo 33, andrebbe chiarito quali sono le spese connesse alla partecipazione di rappresentanti italiani ai suddetti organi e con quali risorse si intenda farvi fronte;
- con riferimento all'art. 7, comma 13, che prevede la rimodulazione - sia in aumento che in riduzione - del regime delle sanzioni pecuniarie previste per l'esercizio non autorizzato di attività produttive comportanti lo scarico di sostanze pericolose o la gestione di rifiuti pericolosi, nonché per il mancato rispetto delle prescrizioni dell'AIA e per la violazione degli obblighi di comunicazione. In particolare, al fine di escludere

effetti finanziari, andrebbe chiarito se la disposizione sia suscettibile di incidere su importi già scontati in tutto o in parte sui tendenziali di finanza pubblica

Per quanto attiene alle innovazioni relative alla disciplina autorizzatoria, ispettiva e di controllo, andrebbe confermato che il meccanismo tariffario già vigente sia idoneo a garantire la copertura integrale di dette attività anche sotto il profilo dell'allineamento temporale fra spese e introiti tariffari.

Non si hanno, osservazioni da formulare in merito alle altre disposizioni del provvedimento, preso atto di quanto affermato nella relazione tecnica a conferma della clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 33, circa il fatto che innovazioni introdotte rispetto alla disciplina vigente potranno essere attuate nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e in assenza di oneri per la finanza pubblica.

Ci si riferisce in particolare all'ampliamento del campo di applicazione della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) [art. 1, comma 1, lett. a)], all'introduzione di puntuali obblighi di controllo ed ispezione sulle installazioni, nonché di programmazione [art. 7, comma 5, lett. e), art. 7, comma 9, lett. b) e d)] alla previsione di ulteriori forme di scambio di informazioni tra vari organismi (europei, nazionali e territoriali) con l'implementazione delle forme di comunicazione telematiche (art. 7, commi 11 e 12), all'istituzione presso il Ministero dell'ambiente, ai fini dell'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di AIA - di un di un "Coordinamento" tra i soggetti istituzionali coinvolti (art. 7, comma 4).

In merito ai profili di copertura finanziaria, si osserva che l'articolo 7, comma 4, prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di un Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC), cui partecipano, oltre a rappresentanti del predetto Ministero, delle regioni, delle province autonome e dell'UPI, anche rappresentanti dell'ISPRA e delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente. Al riguardo, appare opportuno riformulare la disposizione di cui al capoverso Art. 29-*quinquies*, comma 3, nei termini seguenti: "Ai soggetti che partecipano, a qualsiasi titolo, al Coordinamento previsto al comma 1 non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati". Sul punto appare comunque opportuna una conferma da parte del Governo.

ALLEGATO

Descrizione della relazione tecnica

La relazione tecnica fa presente che il provvedimento in esame, analogamente alla direttiva che recepisce si propone di ricomprendere in un unico corpo normativo, il D.lgs. n. 152/2006 (il cosiddetto Codice dell'ambiente) ed il complesso delle disposizioni in materia di emissioni industriali.

Pertanto, utilizzando la tecnica della novella legislativa, sono state adeguate alle modifiche previste dalla direttiva 2010/75/UE le norme di recepimento delle direttive 2008/01/CE (IPPC), 2001/80/CE (grandi impianti di combustione) e 1999/13/CE (COV) già presenti nel decreto n. 152/2006, rispettivamente alla Parte seconda, Titoli I e III-*bis* e alla Parte quinta, Titolo I. Inoltre, sono state integrate nel Testo unico ambientale, al Titolo III-*bis* della Parte quarta e agli allegati 1, 2 e 3 al Titolo III-*bis* alla Parte quarta, nonché alla Parte quinta-*bis* e all'allegato X-*bis* alla Parte quinta, sempre tenuto conto delle modifiche introdotte dalla direttiva 2010/75/UE, le disposizioni di recepimento rispettivamente delle direttive 2000/76/CE (incenerimento dei rifiuti) e 1978/176/CEE, 1982/883/CEE e 1992/112/CEE (industria del biossido di titanio) contenute nel D.lgs. n. 133/2005, recante attuazione della direttiva 200/76/CE, in materia di incenerimento di rifiuti, e nel D.lgs. n. 100/2000, recante attuazione delle direttive 1978/176/CEE, 1982/883/CEE, 1983/29/CEE, 1989/428/CEE in materia di inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio.

Si rammenta che nel corso dell'esame del disegno di legge di delegazione europea 2013 (AC 1326), con riguardo alla delega legislativa di cui all'articolo 3, relativa al recepimento della direttiva 2011/75/UE, sono stati chiesti⁹ chiarimenti circa la portata applicativa di taluni criteri di delega, considerato che gli stessi sembravano suscettibili di determinare possibili oneri a carico della finanza pubblica. Ciò con particolare riferimento all'utilizzo delle sanzioni amministrative ai fini di una migliore attuazione della direttiva 2010/75/UE [comma 1, lettera d)] e al potenziamento delle attività di ispezione con la revisione del sistema sanzionatorio ai fini di una maggiore efficacia della prevenzione delle violazioni delle autorizzazioni [comma 1, lettera e)]. Sul punto, in risposta alle osservazioni formulate, il Governo ha depositato in V[^] Commissione¹⁰ una nota tecnica del Dipartimento di Ragioneria dello Stato del MEF nella quale è stato rilevato che in ordine alla lett. e) del comma 1, non ci sono interferenze tra la revisione del sistema sanzionatorio ed il criterio del costo effettivo del servizio, che si riferisce unicamente alle tariffe dovute dal privato per le prestazioni rese dalle PP.AA. Si evidenzia, altresì, che con riguardo ad ulteriori chiarimenti richiesti nel corso della trattazione del medesimo provvedimento al Senato (AS. 587), con riferimento al comma 1, lett. d), il Governo ha chiarito¹¹ che il potenziamento delle attività d'ispezione verrà effettuato con le risorse previste a legislazione vigente ovvero tramite i proventi delle sanzioni che, nel caso di specie, si conferma una modalità di copertura idonea.

⁹ Cfr. Resoconto V Commissione del 24 luglio 2013.

¹⁰ In data 25 luglio 2013.

¹¹ Nella nota tecnica dell'RGSR depositata in 5^a Commissione in data 12 giugno 2013.

Con riferimento ai profili finanziari del provvedimento la RT afferma quanto segue:

- a) con riguardo all'art. 9 dello schema in esame, per quanto riguarda gli impianti soggetti ad AIA, l'art. 33 (Oneri istruttori) del D.lgs. n. 152/2006, nel testo vigente, già prevede la copertura, mediante tariffe a carico del gestore, delle spese relative alle istruttorie ed ai controlli previsti al Titolo III-*bis*, comprensive delle spese per i compensi spettanti ai membri della Commissione istruttoria di cui all'art. 8-*bis* dello stesso decreto;
- b) per quanto riguarda gli impianti di incenerimento e di co-incenerimento dei rifiuti, l'art. 237-*viginties*-uno, introdotto all'art. 15 dello schema in esame, stabilisce, secondo quanto già previsto all'art. 19 del D.lgs. n. 133/2005, che viene abrogato, che le spese relative alle ispezioni ed ai controlli previsti al nuovo Titolo III-*bis* alla Parte quarta del D.lgs. n.152/2006, nonché quelle relative all'espletamento delle istruttorie per il rilascio dell'autorizzazione e per la verifica degli impianti sono a carico del titolare dell'autorizzazione, secondo tariffe e modalità di versamento da determinarsi, salvo i casi disciplinati alla Parte seconda del D.lgs. n. 152/2006, con disposizioni regionali. Viene, inoltre, previsto che le attività e le misure previste al nuovo Titolo III-*bis* della Parte quarta, rientrano nei compiti istituzionali delle amministrazioni e degli enti interessati cui si fa fronte con le risorse di bilancio allo scopo destinate a legislazione vigente.

Dal punto di vista economico-finanziario hanno rilevanza le seguenti disposizioni dell'articolo 7 dello schema in esame che riordina e coordina il vigente art. 29-*bis* del Titolo III-*bis*, della Parte seconda del D.lgs. n 152/2006, recante la disciplina IPPC:

- il comma 3, lett. a) introduce l'obbligo di garantire l'accesso telematico agli atti più significativi del procedimento, in attuazione dell'art. 24 della direttiva 2010/75/UE. Ciò non comporta oneri per la finanza statale in quanto si tratta di spese già previste nel "decreto tariffe" del 2008. Inoltre, le spese necessarie per garantire l'accesso telematico di cui, all'art. 29-*quater*, comma 2, come modificato dall'art. 7, comma 3, lett. a) del provvedimento in esame, attualmente coperte dal succitato "decreto tariffe" 2008, saranno considerate in sede di definizione delle tariffe ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 33 del D.lgs. n 152/2006;
- il comma 4 prevede, al fine di garantire un'attuazione coerente ed uniforme delle nuove norme, un processo di coordinamento cui partecipano i soli soggetti istituzionali già chiamati ad attuare la direttiva. Tali soggetti, di conseguenza, partecipano a livello istituzionale e nell'ambito dei propri compiti. Pertanto non è previsto alcun aggravio per la finanza pubblica;
- il comma 9, lett. b), introduce le modifiche di cui all'art. 23, par. 6, della direttiva 2010/75/UE che prevedono nuovi obblighi per l'autorità di controllo, cui si farà fronte con le tariffe;

- il comma 9, lett. d), introduce le disposizioni previste all'art. 23, par. 2, 3, 4 e 5, della direttiva 2010/75/UE che prevedono nuovi obblighi per le autorità di controllo territoriali (redazione del piano di ispezione) e definiscono frequenze minime per i sopralluoghi ispettivi, cui si farà fronte con le tariffe;
- il comma 11, introduce modifiche volte a garantire il rispetto degli obblighi di comunicazione previsti dalla direttiva 2010/75/UE che comportano un maggiore impegno delle autorità competenti territoriali nel comunicare informazioni al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Si ritiene che tale maggiore impegno potrà essere affrontato con le attuali risorse;
- il comma 12 adegua la normativa vigente alle disposizioni dell'art. 13, par. 3, e dell'art. 75, par. 1 e 2, della direttiva 2010/75/UE. Queste comportano un maggiore impegno delle strutture del suddetto ministero in sede comunitaria;
- il comma 13 dà attuazione ad uno specifico criterio di delega, inerente la destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative.