

## **Prescrizioni dell’Autorizzazione Integrata Ambientale e BAT Associated Emission Levels**

*di Nazzareno Santilli e Alfredo Pini*

### **1. Introduzione**

Il recepimento nella normativa nazionale, con il D. Lgs. N° 46 del 4 marzo 2014 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27-3-2014 - Supplemento Ordinario n. 27, della Direttiva 2010/75/UE (meglio nota come IED – Industrial Emissions Directive) ha rappresentato un momento di importante evoluzione del corpo normativo italiano in materia di regolamentazione delle emissioni inquinanti prodotte dagli impianti industriali.

Il recepimento della IED ha infatti introdotto numerose modifiche a diverse parti del D. Lgs. 152/06, modifiche che sono state, e sono tutt’ora, oggetto di numerosi e serrati confronti a livello nazionale per il loro impatto sia sui procedimenti autorizzativi che sulle successive attività di vigilanza e controllo.

In particolare, sono state introdotte significative modifiche ai meccanismi autorizzativi degli impianti industriali di impatto ambientale rilevante, ossia quelli già ricompresi nella precedente normativa IPPC, recepita in più fasi nella legislazione italiana e oggi inserita nel Titolo III bis della parte seconda del D. Lgs. 152/06.

Scopo del presente lavoro è di analizzare le modifiche introdotte nel meccanismo di definizione e nel ruolo delle cosiddette Best Available Techniques (d’ora in poi BAT), note a livello nazionale anche come Migliori Tecniche Disponibili (MTD), e dei relativi BAT-AELs (BAT-Associated Emission Levels) esplicitati nei documenti tecnici di riferimento (BAT Conclusions e BRefs) elaborati in sede comunitaria. Il punto di vista con il quale si affronterà la problematica sarà incentrato sugli effetti di tali modifiche nella genesi del corpo prescrittivo delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA).

### **2. La Direttiva IED (2010/75/UE) e il recepimento nazionale**

Nell’ambito dell’evoluzione della normativa comunitaria ambientale, l’obiettivo della IED è stato quello di realizzare la cosiddetta “rifusione” (recasting) di diverse direttive che, avendo campi di applicazione a volte contigui o parzialmente sovrapposti, avevano come denominatore comune la regolamentazione dello scenario emissivo prodotto da specifici

settori industriali. Tale obiettivo viene esplicitato nei *considerata* della IED al punto 4<sup>1</sup>. La Direttiva risponde a questo obiettivo di omogeneizzazione, riunificando e dando un quadro comune a diverse Direttive settoriali, ed in particolare alla Direttiva 2008/1/UE (IPPC), alla Direttiva 2001/80/CE (Grandi Impianti di Combustione), alla Direttiva 2000/76/CE (incenerimento rifiuti), alla Direttiva 1999/13/CE (emissioni di solventi organici), alla Direttiva 92/112/CEE, alla Direttiva 82/883/CEE e alla Direttiva 78/176/CEE (industria per la produzione di biossido di titanio).

Un'esigenza di particolare importanza alla quale la Direttiva ha inteso rispondere è stata quella della necessaria omogeneità a livello comunitario del processo autorizzativo degli impianti industriali oggetto della norma stessa (punto 3 dei *considerata*)<sup>2</sup> con l'obiettivo di un approccio orientato alla riduzione dell'inquinamento alla fonte. Infatti, la scarsa omogeneità riscontrata nell'attuazione della precedente Direttiva 96/61/CE (IPPC) codificata successivamente nella Direttiva 2008/01/UE (IPPC), in diversi casi tra i vari Paesi membri, ha comportato la creazione di una Unione Europea a due (o più) velocità nella tutela ambientale, con le conseguenti connesse distonie.

In tale contesto non va inoltre sottovalutata l'esigenza di garantire la parità di condizioni produttive, e dei relativi costi derivanti dalle prescrizioni autorizzative ambientali, per le realtà industriali dei diversi Paesi europei che si trovano a competere nel mercato globalizzato. Quindi, non solo una valenza di tipo ambientale, sicuramente prioritaria, ma anche di tipo economico.

---

<sup>1</sup> Direttiva 75/2010 – Considerata punto 4: *È opportuno rivedere la legislazione relativa alle installazioni industriali per semplificare e chiarire le disposizioni esistenti, ridurre i vincoli amministrativi inutili ed attuare le conclusioni delle comunicazioni della Commissione, del 21 settembre 2005, sulla strategia tematica sull'inquinamento atmosferico («la strategia tematica sull'inquinamento atmosferico»), del 22 settembre 2006 sulla strategia tematica per la protezione del suolo e del 21 dicembre 2005 sulla strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti adottate come seguito alla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1). Tali comunicazioni fissano obiettivi di tutela della salute umana e dell'ambiente che non possono essere raggiunti senza nuove riduzioni delle emissioni che provengono dalle attività industriali.*

<sup>2</sup> Direttiva 75/2010 – Considerata punto 3: *Approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso. È pertanto appropriato assicurare un approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla prevenzione degli incidenti. Tale approccio contribuirà altresì al conseguimento di condizioni di parità nell'Unione, uniformando i requisiti in materia di prestazioni ambientali per le installazioni industriali.*

Ai fini della presente trattazione acquista particolare rilievo il meccanismo di individuazione delle BAT e dei relativi BAT-AELs, con l'emanazione dei documenti tecnici di riferimento, e il rapporto esistente tra tali migliori tecniche e la definizione dei valori limite di emissione e delle prescrizioni nell'ambito del processo autorizzativo. Tali procedure, introdotte dalla direttiva IED, sono state recepite, per gli aspetti che non risultavano automaticamente cogenti, proprio con il D. Lgs. N° 46 del 4 marzo 2014.

### **3. Prescrizioni autorizzative definite sulla base delle BAT Conclusions**

Per quanto riguarda il concetto di BAT (ovvero MTD) e dei relativi BRefs (ovvero documenti di riferimento sulle BAT), già presenti nella normativa comunitaria e nazionale precedente e ampiamente discussi in letteratura, si rammentano qui unicamente le definizioni di cui all'art. 3 della IED, riprese poi nel recepimento nazionale.<sup>3</sup>

Due aspetti tecnici introdotti dalla IED sono quelli relativi ai concetti di BAT Conclusions e soprattutto ai BAT-AELs, ossia i «livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili»<sup>4</sup>. Su tali elementi risulta opportuno focalizzare l'analisi, alla luce del notevole impatto sul meccanismo tecnico amministrativo di genesi delle prescrizioni autorizzative.

---

<sup>3</sup> Direttiva 75/2010 Art. 3 – Definizioni – punto 10: «*migliori tecniche disponibili*», la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impraticabile, a ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso:

- a) per «*tecniche*» sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'installazione;
- b) per «*tecniche disponibili*» le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente attuabili nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli;
- c) per «*migliori*», si intendono le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso;

Direttiva 75/2010 Art. 3 – Definizioni – punto 11: «*documento di riferimento sulle BAT*», un documento risultante dallo scambio di informazioni organizzato a norma dell'articolo 13 elaborato per attività definite e che riporta, in particolare, le tecniche applicate, i livelli attuali di emissione e di consumo, le tecniche considerate per la determinazione delle migliori tecniche disponibili nonché le conclusioni sulle BAT e ogni tecnica emergente, con particolare attenzione ai criteri di cui all'allegato III;

<sup>4</sup> Direttiva 75/2010 Art. 3 – Definizioni - punto 12: «*conclusioni sulle BAT*», un documento contenente le parti di un documento di riferimento sulle BAT riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito;

Direttiva 75/2010 Art. 3 – Definizioni - punto 13: «*livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili*», intervalli di livelli di emissione ottenuti in condizioni di esercizio normali utilizzando una migliore

Infatti, già dalla lettura delle definizioni è possibile osservare come sia stata attribuita una notevole valenza alle BAT, identificate a livello comunitario, ai fini della definizione dei valori limite di emissione e delle prescrizioni autorizzative. Tale obiettivo è stato conseguito proprio con l'introduzione del documento denominato "conclusioni sulle BAT" (BAT Conclusions), in precedenza non previsto, che riassume in forma sintetica le conclusioni del lavoro svolto per la redazione del relativo documento di riferimento sulle BAT (BRef), e in particolare le prestazioni ambientali associate all'applicazione delle BAT stesse.

In pratica, tale documento sintetico si affianca al BRef, che continua a rappresentare il documento tecnico di riferimento per l'individuazione delle BAT e nel quale dispiegare il percorso che ha condotto all'individuazione delle BAT stesse e dei relativi BAT-AELs, riprendendone gli elementi conclusivi utili ai fini della definizione delle prescrizioni.

Vista la particolare importanza di tale documento, esso viene emanato per mezzo di Decisioni di Esecuzione della Commissione e di conseguenza pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea nelle varie lingue della comunità europea, inclusa la lingua italiana.

Dal punto di vista dell'utilizzo in ambito autorizzativo, appare evidente la grande rilevanza della definizione dei "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili", definiti al punto 13 del citato articolo 3 e inseriti nelle BAT Conclusions dei diversi settori produttivi.

Sino a dicembre 2016 risultano emanate le seguenti BAT Conclusions.

<b>Settore produttivo</b>	<b>Riferimenti</b>
Manufacture of Glass	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2012/134 DELLA COMMISSIONE del 28 febbraio 2012
Iron and Steel Production	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2012/135 DELLA COMMISSIONE del 28 febbraio 2012
Tanning of hides and skins	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2013/84 DELLA COMMISSIONE dell'11 febbraio 2013
Production of cement, lime and magnesium oxide	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2013/163 DELLA COMMISSIONE del 26 marzo 2013
Production of chlor-alkali	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2013/732

*tecnica disponibile o una combinazione di migliori tecniche disponibili, come indicato nelle conclusioni sulle BAT, espressi come media in un determinato arco di tempo e nell'ambito di condizioni di riferimento specifiche;*

Settore produttivo	Riferimenti
	DELLA COMMISSIONE del 9 dicembre 2013
Production of pulp, paper and board	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2014/687 DELLA COMMISSIONE del 26 settembre 2014
Refining of mineral oil and gas	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2014/738 DELLA COMMISSIONE del 9 ottobre 2014
Production of wood-based panels	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2015/2119 DELLA COMMISSIONE del 20 novembre 2015
Common Waste Water and Waste Gas Treatment/Management Systems in the Chemical Sector	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2016/902 DELLA COMMISSIONE del 30 maggio 2016
Non-ferrous metals industries	DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2016/1032 DELLA COMMISSIONE del 13 giugno 2016

Vale la pena qui di rammentare che il concetto di prestazione associata alle BAT (ossia di livello emissivo associabile all'adozione delle BAT) non è estraneo al precedente percorso di attuazione della Direttiva 96/61/CE (IPPC). Anche i BRefs prodotti nell'ambito di attuazione della Direttiva IPPC contenevano indicazioni, ancorché non vincolanti, sui livelli emissivi associati all'adozione delle BAT ma tali riferimenti si sono rivelati spesso tecnicamente non utilizzabili (principalmente a causa di una base temporale di riferimento non omogenea) contribuendo alla già citata disomogeneità di applicazione in ambito UE.

Per effetto della Direttiva IED, invece, si segnalano alcune caratteristiche peculiari dei BAT-AELs di particolare rilevanza ai fini della definizione delle prescrizioni autorizzative: i) la possibilità di individuare valori di prestazione espressi come intervalli del parametro di riferimento; ii) la possibilità di associare le prestazioni non ad una sola BAT ma all'utilizzo combinato di più tecniche; iii) la necessità di riferirle a un periodo di mediazione temporale e a condizioni di riferimento preventivamente individuate.

Per quanto riguarda l'ambito autorizzativo italiano, la direttiva IED ha introdotto la cogenza a livello nazionale delle BAT Conclusions, e in particolare dei BAT AELs in esse definiti. Infatti, al comma 3 dell'articolo 14 (condizioni dell'autorizzazione) viene specificato che le conclusioni sulle BAT fungono da riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione<sup>5</sup>. Al successivo articolo 15 (valori limite di emissione, parametri e misure tecniche

<sup>5</sup> Direttiva 75/2010 Art. 14 – Condizioni di autorizzazione – comma 3: *Le conclusioni sulle BAT fungono da riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione.*

equivalenti) al comma 2 si ribadisce che i VLE si basano sulle migliori tecniche disponibili e, ancor più, al comma 3 viene specificato che l'Autorità Competente fissa Valori Limite di Emissione (VLE) che garantiscano che le emissioni non superino i BAT AELs, identificando inoltre due possibili modalità di definizione dei VLE stessi<sup>6</sup>.

Nel primo caso, lettera a), per mezzo dell'adozione di VLE inferiori ai BAT-AELs, ma con l'obbligo di riferirsi alle stesse condizioni di riferimento e per gli stessi periodi di mediazione temporale, o minori.

Nel secondo caso, lettera b), fissando VLE diversi dai BAT-AELs, oppure con diversi periodi temporali di riferimento, oppure con diverse condizioni di riferimento, ma con l'obbligo di valutazione, almeno annuale, dei risultati del controllo delle emissioni, al fine di garantire che le emissioni in condizioni di esercizio normali non abbiano superato quelle che deriverebbero dai BAT-AELs.

Da notare come in entrambi i casi venga ribadito il concetto che un valore limite di emissione ha senso unicamente quando abbinato alle relative condizioni di riferimento e al periodo temporale rispetto al quale deve essere effettuata la verifica di conformità.

Sia concesso a questo punto un inciso, relativamente all'esigenza, emersa sin dall'introduzione dell'AIA nella normativa nazionale (dal D.Lgs. 372/99 in poi) e nelle conseguenti attività istruttorie di rilascio delle autorizzazioni, nonché in quelle di controllo della conformità delle installazioni industriali, di definire un ulteriore tassello necessario per identificare in maniera univoca la prescrizione autorizzativa: il metodo di misura da utilizzare e la relativa incertezza.

---

<sup>6</sup> Direttiva 75/2010 Art. 15 - Valori limite delle emissioni, parametri e misure tecniche equivalenti – comma 2: *Fatto salvo l'articolo 18, i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti di cui all'articolo 14, paragrafi 1 e 2, si basano sulle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica.*

Direttiva 75/2010 Art. 15 - Valori limite delle emissioni, parametri e misure tecniche equivalenti – comma 3: *L'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscano che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili indicati nelle decisioni sulle conclusioni sulle BAT di cui all'articolo 13, paragrafo 5, attraverso una delle due opzioni seguenti:*

- a) *fissando valori limite di emissione che non superano i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. Detti valori limite di emissione sono espressi per lo stesso periodo di tempo o per periodi più brevi e per le stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili; o*
- b) *fissando valori limite di emissione diversi da quelli di cui alla lettera a) in termini di valori, periodi di tempo e condizioni di riferimento.*

*Quando si applica la lettera b), l'autorità competente valuta almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni al fine di garantire che le emissioni in condizioni di esercizio normali non hanno superato i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.*

Infatti, per consentire lo svolgimento in maniera efficace delle attività di controllo volte alla verifica di conformità delle emissioni industriali, è necessario in fase autorizzativa non solo individuare un valore limite di emissione, le relative condizioni di riferimento e il tempo di mediazione dei valori monitorati, ma anche le corrispondenti modalità di monitoraggio in termini di metodica analitica da utilizzare e di incertezza associata ai risultati delle misure stesse. Tale necessità appare ineludibile in qualsiasi prescrizione di natura ambientale che veda la presenza di un valore limite da rispettare per uno o più parametri.

Tornando alla definizione dei VLE nelle procedure istruttorie, la facoltà di deroga a tali stringenti modalità risulta ridotta, ed è definita in particolare dai commi 4 e 5 sempre dell'articolo 15 della Direttiva IED<sup>7</sup>.

Al comma 4 viene introdotta una valutazione in termini di costi-benefici, la cui applicazione, peraltro, comporta notevoli difficoltà in campo ambientale, in particolare per la quantificazione economica dei benefici derivanti dall'applicazione di una BAT (o di una combinazione di BAT). A tale valutazione viene vincolata la citata possibilità di deroga. Non solo, tale valutazione dovrà essere documentata in uno specifico allegato all'autorizzazione stessa.

---

<sup>7</sup> Direttiva 75/2010 Art. 15 - Valori limite delle emissioni, parametri e misure tecniche equivalenti – comma 4: *In deroga al paragrafo 3 e fatto salvo l'articolo 18, in casi specifici l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi. Tale deroga può applicarsi unicamente ove una valutazione dimostri che il conseguimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili di cui alle conclusioni sulle BAT comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione:*

- a) dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'installazione interessata o*
- b) delle caratteristiche tecniche dell'installazione interessata.*

*L'autorità competente documenta in un allegato alle condizioni di autorizzazione le ragioni dell'applicazione del primo comma, ivi compreso il risultato della valutazione e la giustificazione delle condizioni imposte.*

*I valori limite di emissione fissati a norma del primo comma non superano, in ogni caso, i valori limite di emissione di cui agli allegati della presente direttiva, laddove applicabili.*

*L'autorità competente garantisce comunque che non si verifichino eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale.*

*In base alle informazioni fornite dagli Stati membri in conformità dell'articolo 72, paragrafo 1, e in particolare in relazione all'applicazione del presente paragrafo, la Commissione può eventualmente valutare e precisare ulteriormente, mediante linee guida, i criteri da tenere in considerazione per l'applicazione del presente paragrafo.*

*Le autorità competenti riesaminano l'applicazione del primo comma quale parte di ciascun riesame delle condizioni di autorizzazione ai sensi dell'articolo 21.*

Direttiva 75/2010 Art. 15 - Valori limite delle emissioni, parametri e misure tecniche equivalenti – comma 5: *L'autorità competente può accordare deroghe temporanee alle disposizioni dei paragrafi 2 e 3 del presente articolo e dell'articolo 11, punti a) e b), in caso di sperimentazione e utilizzo di tecniche emergenti per un periodo complessivo non superiore a nove mesi, a condizione che dopo il periodo specificato tale tecnica sia sospesa o che le emissioni dell'attività raggiungano almeno i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.*

Appare qui evidente l'intento del legislatore europeo di limitare la discrezionalità delle Autorità Competenti nazionali, conservando la facoltà di deroga ai BAT AELs definiti nelle BAT Conclusions unicamente a valle di una specifica valutazione tecnico-economica adeguatamente documentata.

Esula dallo scopo della presente trattazione la valutazione delle implicazioni dell'utilizzo dell'analisi costi-benefici in tale contesto; si sottolinea unicamente l'elevato grado di complessità di tale metodologia nell'applicazione concreta per realtà industriali rilevanti, frequentemente localizzate in ambiti territoriali già compromessi dal punto di vista degli standard di qualità ambientale.

Viene quindi a cadere la possibilità, presente nell'ambito della preesistente normativa IPPC, di identificare per uno specifico settore a livello nazionale le modalità attuative ritenute più opportune per la definizione delle BAT, delle prestazioni ad esse correlate e, conseguentemente, dei valori limite di emissione e delle connesse prescrizioni autorizzative.

Peraltro, occorre osservare come in ambito comunitario tale facoltà si sia tradotta praticamente in una differenziazione tra diversi paesi che, in alcuni casi, non era direttamente correlabile a motivazioni tecniche e/o sito-specifiche.

In particolare, in Italia l'adozione di Linee Guida nazionali per l'individuazione delle MTD (LGMTD), nell'ambito delle quali effettuare la valutazione della disponibilità e sostenibilità economica a livello di comparto produttivo delle tecniche esaminate, è stata la strada scelta per implementare, ove necessario, la lista delle BAT adottate in sede comunitaria, alla luce delle specificità nazionali del comparto industriale stesso.

Con il D. Lgs. 46/2014, è stato recepito in sede nazionale quanto previsto in sede comunitaria dalla Direttiva IED, con la modifica del Titolo III bis del D. Lgs. 152/06 che regola i procedimenti istruttori per il rilascio dell'AIA. Le deroghe, ove necessarie, devono essere il frutto di una specifica istruttoria, adeguatamente documentata nell'atto autorizzativo, sviluppata per la singola installazione industriale.

#### **4. Prescrizioni autorizzative e relativo impatto per i gestori degli impianti e per la PA: due facce dello stesso problema**

L'esperienza di questi ultimi anni, a partire dall'introduzione dell'AIA in sede nazionale, ha insegnato che il passaggio delle autorizzazioni ambientali dall'approccio settoriale a quello integrato ha costretto tutto il sistema paese a confrontarsi con una realtà produttiva



industriale stratificata nei decenni e con le relative problematiche di gestione dell'inserimento territoriale.

Da un lato l'AIA è diventata l'occasione per portare a convergenza situazioni precedentemente divergenti tra l'impatto ambientale delle installazioni e le realtà territoriali nelle quali le installazioni stesse sono inserite. Dall'altro è stata data l'opportunità al mondo industriale e a quello della Pubblica Amministrazione di confrontarsi (finalmente!!) su un terreno che non fosse solo quello del tradizionale meccanismo esclusivamente amministrativo del "command and control" ma in un ambito di dialogo tecnico che avesse come obiettivo il bene primario della salvaguardia dell'ambiente.

Questo nelle intenzioni. Nella realtà, il grado di raggiungimento di tali obiettivi è risultato oggettivamente disomogeneo, dovendo scontare una serie di resistenze di origine storica da entrambe le parti: da un lato le imprese e dall'altro la PA. La realtà operativa, sia in fase di attività istruttoria volta al rilascio delle autorizzazioni che nella successiva fase di verifica di conformità, è stata infatti caratterizzata da una serie di elementi di "fatica".

Sul versante produttivo uno degli elementi di maggiore peso è stato sicuramente quello economico, da ricondursi innanzitutto all'impatto, in termini di costi di investimento e gestionali, di alcune tipologie di prescrizioni presenti frequentemente nelle AIA. Da non sottovalutare anche, in termini economici, l'impatto indiretto determinato da un rafforzato e spesso appesantito quadro di monitoraggio a carico dei gestori, connesso all'introduzione delle "nuove prescrizioni" conseguenti all'adozione della BAT. Quadro appesantito di monitoraggio spesso determinato più dal "timore della novità" che da effettive esigenze di protezione ambientale. Da tale punto di vista, appare evidente come l'introduzione delle BAT Conclusions, con il relativo livello di cogenza, costituisca un elemento di garanzia per tutti gli attori del sistema, consentendo di avere un elemento di riferimento tecnico certo per le realtà industriali dei diversi Paesi europei, elemento di grande rilevanza al fine di soddisfare l'esigenza di garantire parità di condizioni produttive, e dei relativi costi.

Non è infatti difficile comprendere come la possibile adozione di criteri meno rigorosi, in termini di prescrizioni autorizzative, in alcuni paesi rispetto ad altri paesi più virtuosi, possa comportare una riduzione, in alcuni casi anche significativa, dei costi di investimento e gestionali legati alla produzione industriale, con il relativo vantaggio competitivo a livello commerciale.

Sul versante della PA uno dei problemi più grandi affrontato dal sistema, in fase di genesi delle prescrizioni e delle attività di verifica di conformità, è stato quello della necessità di una molteplicità di figure professionali, esperte tecnicamente, da dedicare a tali attività (basti pensare al gran numero di tipologie di impianti soggetti alla normativa AIA). Tale esigenza è ineludibile già in fase istruttoria, dovendo andare a definire delle prescrizioni “vestite” sulla singola installazione, laddove in passato era molto più agevole e diretto riferirsi a dei limiti tabellari presenti nella normativa settoriale (emissioni in atmosfera, piuttosto che scarichi idrici). A tale esigenza la risposta della PA è stata variegata, sia a livello statale che regionale.

La definizione delle BAT Conclusions, pur non eliminando la necessità di una valutazione esperta in fase istruttoria, consente in molti casi di avere l’ausilio di “tabelle di prestazioni ambientali”, sia pure con un certo numero di gradi di libertà. Questo può apparire un passo indietro nella logica dell’autorizzazione “su misura” per la singola installazione; nei fatti cerca di rispondere all’esigenza di un livello minimo di omogeneizzazione su scala europea anche laddove le carenze strutturali e di competenze della PA locale non consentano un percorso “virtuoso”.

Dal punto di vista delle attività di controllo, frequentemente interpretate nel contesto nazionale come scollegate dalle attività istruttorie, non sembra che la nuova cogenza introduca elementi di significativo cambiamento. Peraltro, su questo versante la ridefinizione del sistema sanzionatorio in ambito AIA introdotta sempre dal D. Lgs. 46/2014 è stata di ben maggiore impatto. Per non parlare delle novità introdotte dalla cosiddetta legge “ecoreati”, ossia della Legge 68/2015 recante “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”.

Ma questa è un’altra storia.

## **5. Conclusioni**

Le BAT Conclusions hanno rappresentato una delle maggiori novità della Direttiva IED, ove si consideri l’intenzione di consolidare la disciplina dell’Autorizzazione Integrata Ambientale già introdotta con la Direttiva IPPC.

La cogenza a livello comunitario delle BAT, come identificate nei documenti BRef emanati prima dell’approvazione della IED, è stata negli anni scorsi oggetto di numerosi approfondimenti tecnici e controversie legali, in ambito giudiziario.

La crescente rigidità dell'applicazione delle BAT riduce certamente lo spazio di manovra per le Autorità Competenti in fase di definizione delle prescrizioni autorizzative ambientali. D'altro canto, la presenza di documenti di riferimento di maggiore cogenza comporta un maggiore grado di omogeneità a livello nazionale ed europeo con la riduzione degli indebiti vantaggi competitivi potenzialmente derivanti da una disuniforme applicazione dei principi comunitari.

### **Riferimenti bibliografici**

1. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 72 del 27 marzo 2014 - Serie generale Supplemento ordinario 27/L - DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 46. Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).
2. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 24/8 - DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (Rifusione)
3. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 334/17 - DIRETTIVA 2010/75/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione)
4. Official Journal of the European Union - L 70 Volume 55 8 March 2012 – DECISIONS 2012/134/EU  
Commission Implementing Decision of 28 February 2012 establishing the best available techniques (BAT) conclusions under Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions for the manufacture of glass (notified under document C(2012) 865)  
Commission Implementing Decision of 28 February 2012 establishing the best available techniques (BAT) conclusions under Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions for iron and steel production (notified under document C(2012) 903)
5. Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (Rifusione) - [COM(2007) 843 definitivo]