

Autorizzazioni ambientali e aspetti sanitari: alcune precisazioni

PUBBLICHIAMO LA REPLICA DI GIUSEPPE LO PRESTI ALL'ARTICOLO DI GIORGIO ASSENNATO "AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI E ASPETTI SANITARI" (ECOSCIENZA 6/2017).

Nell'articolo riportato nel numero 6/2017 di *Ecoscienza*: "Autorizzazioni ambientali e aspetti sanitari", l'autore attribuisce al ministero dell'Ambiente, e nello specifico allo scrivente, di essere portatore di una "persistente policy" volta a "considerare la tematica sanitaria estranea al procedimento dell'Autorizzazione integrata ambientale (Aia)", il che renderebbe "inevitabile la funzione di supplenza della Magistratura". Questa suggestiva ricostruzione, peraltro ribadita dall'autore dell'articolo più volte in altre sedi, merita a questo punto davvero che vengano effettuate alcune doverose precisazioni in un settore così rilevante come quello della tutela della salute.

Come ben noto, la finalità della normativa Ippc (volta alla prevenzione e controllo integrato degli inquinamenti) è principalmente il raggiungimento di un elevato livello di tutela per l'ambiente e la salute umana attraverso l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (Bat). In definitiva, assumendo per ciascun settore produttivo costante la produzione industriale a livello comunitario, l'applicazione delle Bat garantirebbe una significativa riduzione delle relative emissioni complessive e conseguentemente un più elevato livello di protezione per ambiente e salute su scala comunitaria.

Gli strumenti propriamente volti a garantire adeguati livelli di tutela dell'ambiente e della salute a scala locale, invece, sono altri.

Tra questi primeggiano i Piani di qualità dell'aria previsti dalla legge 155/2010, anch'essi di derivazione comunitaria. Tali Piani, di stretta competenza regionale, sono infatti strumenti che permettono un vero e proprio governo del problema partendo da una analisi delle criticità, passando per un censimento delle sorgenti e definendo appropriate misure volte a risolvere le medesime criticità intervenendo coerentemente su tutte le fonti, effettuato un doveroso contraddittorio con tutti i soggetti interessati. Penso sia utile rammentare poi che l'art. 217 del decreto legislativo

152/2006 prevede che i piani e i programmi di qualità dell'aria regionali possano stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli contenuti nel medesimo decreto legislativo. Analogo discorso, sia pure con diversi riferimenti normativi, vale per la qualità delle acque.

Va poi precisato che le linee guida autonomamente assunte dall'allora Consiglio federale delle agenzie ambientali in materia di Vias, per quanto possano essere interessanti a scopi speculativi o di studio, sono comunque avulse dal contesto normativo italiano. Nella loro stessa pubblicazione sul sito Ispra, peraltro, è chiarito che esse costituiscono una mera ricognizione (peraltro datata) "tecnico-scientifica degli elementi metodologici e di contesto (...) materia successivamente disciplinata sotto il profilo normativo dal recente decreto legislativo n. 104/2017 di recepimento della direttiva Ue in materia di Via". Ed è proprio in materia di Valutazione di impatto ambientale (e non di Autorizzazione integrata ambientale) che troviamo l'unico riferimento normativo a una Vis - Valutazione di impatto sanitario (peraltro limitata solo ad alcune categorie di - nuovi - impianti), peraltro da realizzare da parte dei proponenti sulla base di linee guida predisposte dall'Istituto superiore di sanità e in corso di adozione da parte del ministero della Salute.

Per quanto attiene poi il caso specifico dell'Ilva di Taranto, richiamato nell'articolo in esame, il documento Vias del Consiglio federale non sarebbe comunque applicabile, stante la vigenza del decreto interministeriale Ambiente-Salute del 24 aprile 2013, contenente disposizioni volte a stabilire i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario (Vds) negli impianti strategici come l'Ilva. A giudizio dell'autore dell'articolo con tale decreto "rientrava in gioco il vituperato principio basato sul mero rispetto dei limiti ambientali"; il medesimo autore però dimentica di ricordare che il decreto stesso è stato

inutilmente impugnato, sia dalla Regione che dall'Arpa Puglia, risultate entrambe soccombenti in via definitiva davanti al giudice amministrativo. Le policies di tutte le amministrazioni si debbono attenere alle norme vigenti, non a quelle che si vorrebbero tali.

Definito il corretto inquadramento concettuale, si comprende la piena aderenza alle norme delle procedure applicate per il rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali dal ministero dell'Ambiente. Tali procedure conducono preliminarmente alla definizione di un parere istruttorio volto a valutare le migliori tecniche disponibili da applicare all'installazione, parere i cui contenuti tecnici sono essenzialmente ambientali, tecnologici e economici, così come quelli dei documenti comunitari da prendere a riferimento (Bref e Conclusioni sulle Bat). Ciò è quanto può fare il ministero dell'Ambiente in base alle proprie competenze in materia di Aia. A valle della definizione di tale parere istruttorio, nell'ambito di specifica Conferenza di servizi, sono acquisite per legge, tra le altre, le determinazioni delle amministrazioni competenti in materia sanitaria, che in tale sede hanno il più ampio mandato di rappresentare esigenze puntuali e di dettare specifiche condizioni aggiuntive per la tutela della salute. Non c'è quindi nessuna contraddizione nel comportamento sinora tenuto: l'istruttoria tecnica condotta dal ministero non prevede direttamente valutazioni sanitarie; queste sono eventualmente introdotte nel procedimento da parte dei soggetti a ciò abilitati in base a valutazioni istruttorie loro proprie. In particolar modo la norma richiama e fa salvi i poteri del sindaco in materia di industrie insalubri, che vengono esercitati con apposite prescrizioni in sede di conferenza di servizi, ovvero con la possibilità di chiedere un riesame volto a stabilire condizioni di esercizio più severe per acclarati motivi sanitari. Paradigmatico, a riguardo, è il caso del riesame della centrale Enel di Cerano (Brindisi), anche citato, sia pure con altre finalità, dall'autore dell'articolo

in discussione. Per tale installazione il ministero della Salute, nella riunione della conferenza di servizi del 26 luglio 2016, rappresentò la necessità, senza peraltro farsi carico dei relativi oneri istruttori, che il ministero dell'Ambiente effettuasse approfondimenti sugli impatti sulla salute dell'esercizio dell'installazione. Conseguentemente il ministero dell'Ambiente, rilevando la propria incompetenza a condurre gli approfondimenti richiesti, rimise la questione alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In tale sede il ministero della Salute, effettuate autonomamente le valutazioni del caso, sciolse le riserve manifestate, individuando le prescrizioni necessarie a superare il dissenso manifestato. Tale esempio, diversamente da quanto opinato nell'articolo, non configura una *"rinuncia del ministero della Salute a porre il problema di principio della necessità di effettuare una valutazione di impatto sanitario nell'Aia"*, quanto piuttosto riporta correttamente l'onere di condurre gli approfondimenti in materia sanitaria in capo alle competenti amministrazioni, nella fattispecie lo stesso ministero della Salute.

Con l'Aia, quindi, può essere affrontata l'esigenza di ridurre gli effetti dell'inquinamento anche a scala locale, ma con i propri limiti, che le consentono

di intervenire solo su una delle sorgenti inquinanti e, conseguentemente, senza garantire che le azioni siano risolutive, e comunque come derivata di valutazioni endoprocedimentali. Questo sempre che la correlazione diretta tra le accertate criticità sanitarie locali e le specifiche emissioni del singolo impianto sia stata dimostrata, cosa molto spesso non agevole, specie in presenza di numerose realtà industriali coesistenti, ovvero di molteplici fattori inquinanti (es. riscaldamento, industria, veicoli a motore, attività agricole), situazione tipica di un territorio ad elevata antropizzazione come quello italiano. Proprio per questo diviene essenziale porre in essere nella loro completezza gli strumenti pianificatori di competenza regionale previsti dalla legge, che forniscano la necessaria cornice di riferimento.

Riguardo le modalità per effettuare le valutazioni istruttorie in materia sanitaria, in generale è lasciato alle amministrazioni con specifica competenza il compito di individuare gli strumenti più adeguati ad approfondire il problema e proporre soluzioni. Se la Regione Puglia in tale ambito può essere considerata una antesignana, avendo definito già nel 2012 con una ambiziosa legge uno strumento dettagliato per effettuare autonomete *"Valutazioni del danno sanitario (Vds)"*,

non può sottacersi il fatto che poi tale strumento non sia stato in concreto applicato dalla medesima Regione alle principali installazioni industriali insistenti sul proprio territorio (brilla tra le assenze la sopramenzionata centrale a carbone di Brindisi, dove l'Arpa si è fermata, nel 2014, al primo stadio della valutazione).

In ultima analisi, quindi, la eventuale *"funzione di supplenza della Magistratura"* lamentata nell'articolo, lungi dal derivare dalle *polices* ministeriali, invece perfettamente in linea con la vigente normativa, apparirebbe forse maggiormente connessa alle *polices* di altri soggetti, posto anche che i vigenti piani di qualità dell'aria, salvo alcune eccezioni (il *Piano di qualità dell'aria* della Regione Liguria ha imposto la chiusura della centrale a carbone di Genova, prescrizione recepita dall'Aia, che ne ha definito tempistiche e modalità) pur in taluni casi accertando criticità, spesso non individuano le necessarie misure restrittive da applicare ai singoli comparti interessati.

Giuseppe Lo Presti

Direttore generale per le Valutazioni e le autorizzazioni ambientali,
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare