

IL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DI FRONTE ALL'EMERGENZA ENERGETICA

Affrontare la crisi energetica, integrando la necessità urgente di rispondere all'emergenza senza perdere di vista l'orizzonte della transizione ecologica di lungo periodo. Questi i temi affrontati nel corso di un evento di Snpa che si è tenuto mercoledì 9 novembre 2022 a Ecomondo (Rimini). Al termine dell'incontro, è stato presentato un documento Snpa che inquadra la situazione, pone domande e offre alcune possibili strade da intraprendere per affrontare al meglio l'emergenza in corso. Di seguito pubblichiamo integralmente il documento Snpa.

CRISI ENERGETICA, RISCHI E OPPORTUNITÀ PER L'AMBIENTE

Premessa

La situazione di crisi energetica connessa agli scenari economici e geopolitici attuali, determinati dal conflitto russo-ucraino e dalla conseguente temuta riduzione di approvvigionamento dell'Europa di gas dalla Russia, è oggi all'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica.

A fronte dunque di un'ampia conversione verso il gas metano accaduta negli anni passati, in alcuni Paesi dell'Unione europea, come l'Italia, l'imperativo oggi è quello di agire rapidamente per identificare fonti alternative di gas, al fine di garantire l'esercizio delle produzioni oggi alimentate a metano, ma al contempo nel più lungo periodo fonti alternative al gas, anche per garantire quel periodo di transizione verso il superamento dell'uso di fonti fossili, periodo di transizione che proprio al gas era stato affidato.

Tra le opzioni di breve termine vi è quella di sostituire per un periodo temporaneo, e in via transitoria, il gas metano con altri combustibili di origine fossile. Tuttavia, per poter sostituire con la necessaria rapidità il gas naturale con altri combustibili fossili, si pone il problema della conformità alle norme dell'eventuale esercizio con differente combustibile fossile, a partire dal necessario rispetto delle autorizzazioni e concessioni oggi vigenti, il cui rilascio è stato subordinato a specifiche condizioni e limiti, in molti casi volte a ridurre proprio l'impatto ambientale.

Superare il vincolo determinato dalle autorizzazioni ambientali è un percorso giuridicamente e amministrativamente complesso, di cui brevemente qui si tratterà, che rischia di essere

incompatibile in termini di rapidità di intervento con le urgenze connesse all'attuale crisi energetica. La questione che si pone è quella della creazione di percorsi amministrativi "rapidi" e giuridicamente sostenuti, se necessario, anche da provvedimenti legislativi *ad hoc* per poter esercire gli impianti "facendo un'eccezione a quanto è stabilito" ovvero operando in deroga.

Operare in deroga è infatti sempre materia di complicata gestione in termini di bilanciamento di interessi e di diritti. Se infatti il diritto della collettività alla disponibilità di energia elettrica e di altre fonti energetiche essenziali (si pensi ad esempio ai combustibili) è di immediata percezione, la sua affermazione anche a costo di deroghe potrebbe determinare un arretramento sul fronte di altri diritti, di pari dignità, quali quelli di un ambiente pulito e salubre, proprio quel profilo ambientale che è al centro dell'interesse del Snpa.

Si può derogare?

Il primo interrogativo che sarà esplorato nel corso dell'evento è proprio quello sulla possibilità di derogare nel contesto legislativo e amministrativo di riferimento.

Le principali autorizzazioni ambientali che oggi regolamentano l'esercizio degli impianti che utilizzano gas metano sono riconducibili al contesto comunitario della *Industrial emissions directive* (Ied) recepita nella legislazione italiana con l'introduzione nel Testo unico ambientale (Tua) dell'Autorizzazione integrata ambientale (Aia).

La direttiva Ied contiene le norme riguardanti la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento proveniente da attività industriali e fissa le condizioni per ridurre le emissioni di tali attività nell'ambiente. Tale circostanza rende quindi impossibile operare in deroga senza ottenere il rilascio delle autorizzazioni per la sostituzione del combustibile utilizzato nei processi produttivi, che si configurano come modifiche autorizzative, e comunque rende difficile per i gestori rimanere al di sotto dei valori limite di emissione previsti dalla normativa in caso di sostituzione del metano con altri combustibili fossili certamente più impattanti in termini emissivi.

La direttiva Ied prevede espressamente la possibilità per le autorità competenti di accordare una deroga all'obbligo di rispettare i valori limite di emissione previsti, qualora un impianto di combustione, che utilizza esclusivamente combustibile gassoso debba ricorrere eccezionalmente all'uso di altri combustibili a causa di un'improvvisa interruzione della fornitura di gas. Tale deroga, che è concessa per un periodo non superiore a 10 giorni, può essere inoltre estesa oltre tale termine e per un periodo indeterminato nell'ipotesi in cui vi sia la necessità assoluta di continuare le forniture di energia. Dette previsioni sono state peraltro recepite in Italia all'art. 273 bis comma 20 del Tua, per talune categorie di impianti nuovi ed esistenti.

Alla luce di tale ricostruzione, sembrerebbe quindi possibile concedere alle imprese la possibilità di superare temporaneamente i valori limite di emissione previsti, sostituendo il gas, nel caso in cui l'interruzione delle forniture

dalla Russia o l'esaurimento degli stoccaggi siano tali da mettere a rischio la continuità della produzione.

Tali conclusioni sono state confermate dalla Commissione europea con una lettera del 13 aprile 2022 alle Rappresentanze permanenti dei Paesi membri, tra cui l'Italia, in risposta alle richieste di chiarimenti sulla flessibilità della legislazione ambientale europea di fronte alla necessità di garantire la continua sicurezza dell'approvvigionamento energetico in Europa. Nella lettera inviata viene infatti espressamente chiarito quanto segue: *"le autorità di autorizzazione degli Stati membri possono autorizzare un grande impianto di combustione in funzione a derogare ai valori limite di emissione... se l'impianto deve subire un'interruzione improvvisa della fornitura di gas richiedendo il passaggio ad altri combustibili e non è dotato delle tecniche di abbattimento dell'inquinamento normalmente richieste per la combustione di tali altri combustibili. In linea di principio, la deroga dovrebbe durare solo 10 giorni ma, se vi è un'esigenza assoluta di mantenere l'approvvigionamento energetico, può essere prorogata fino a quando tale necessità persiste"*.

Peraltro con una circolare del 2 maggio 2022, il Ministero della Transizione ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica) sembra limitare consistentemente la facoltà di deroga limitandola ai casi in cui le attività interessate non operino, in forza dell'art. 29 septies del TUA e in ragione della loro localizzazione in una determinata area, con prescrizioni più rigorose rispetto a quelle ordinarie, al fine di assicurare il rispetto delle norme di qualità ambientale. Si tenga conto altresì di alcune previsioni normative recenti, emanate proprio in considerazione dell'emergenza energetica in atto. Il DL 17 maggio 2022 n. 50 stabilisce norme per concedere speditivamente deroghe autorizzative temporanee (di durata di sei mesi) all'esercizio di grandi impianti termoelettrici alimentati a combustibili solidi e liquidi, per far fronte alla situazione di grave difficoltà nell'approvvigionamento di gas, al fine di garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

Il Regolamento (UE) 2022/1369 del 5 agosto 2022 (pubblicato nella GUUE in data 8 agosto 2022) stabilisce norme per far fronte a una situazione di grave difficoltà nell'approvvigionamento di gas, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'Unione in uno spirito di solidarietà.

Come derogare?

Se il quadro di riferimento sopra tracciato sembra aprire alla possibilità di deroghe, la seconda domanda è: come farle?

È possibile introdurre meccanismi di tutela di tutti gli interessi prima menzionati? Rispettando l'esigenza di speditezza e di garanzia di continuità della produzione nazionale di elettricità e al contempo garantendo il diritto all'ambiente pulito e salubre. Alcune garanzie sono sostanzialmente desumibili dallo scenario sinora tracciato. Il percorso amministrativo più immediato, alla luce di quanto sinora detto, sembra essere quello della concessione di una modifica non sostanziale dell'atto autorizzativo. Qualsiasi percorso amministrativo differente richiederebbe tempi probabilmente non compatibili con la criticità attuale. Come tale natura non sostanziale si possa sostanziale deve essere oggetto di ampio approfondimento e dibattito, anche per non sacrificare taluni profili di pubblicità e di partecipazione del pubblico propri dell'Aia.

Se la modifica non sostanziale è la soluzione, la facoltà di concederla deve discendere da un atto di legislazione primaria, per così dire *erga omnes*, o deve essere il risultato di una valutazione condotta dall'autorità competente, caso per caso, nel contesto normativo ordinario? La temporaneità sembra essere un requisito irrinunciabile della deroga. Come debba essere quantificata, nel contesto della durata non definibile a priori dell'emergenza, è un altro degli interrogativi a cui tentare di dare risposta. Infine la discussione dei prossimi mesi, in tema di deroghe autorizzative connesse alla crisi energetica, verterà anche sulla possibilità di identificare misure ambientali compensative nel medio termine, quali ad esempio:

- a) l'introduzione da parte dell'impresa beneficiaria di misure di mitigazione e compensazione delle emissioni connesse alla deroga
- b) la realizzazione di investimenti funzionali alla decarbonizzazione dei processi produttivi che assicurino, nel medio termine, una riduzione complessiva dell'impatto ambientale e del carico emissivo dell'impresa.

E per il futuro? È possibile gestire per tempo la possibilità di deroga?

Questa occasione dovrebbe anche far riflettere sull'attualità del nostro meccanismo amministrativo di

command and control, in termini di risposta alle emergenze.

Abbiamo visto quanto complicato e lungo possa essere il percorso di modifica di un atto autorizzativo, nel caso qui affrontato quello dell'autorizzazione integrata ambientale, circostanza che rende difficilmente gestibile una situazione emergenziale quale quella attuale. Sarebbe il caso di pensare, per il futuro, ad atti autorizzativi che consentano alle autorità competenti e ai gestori una risposta immediata, ma ovviamente condivisa, a situazioni di particolare emergenza sociale ed economica. Si consideri che le autorizzazioni ambientali spesso già prevedono le modalità di gestione di situazioni emergenziali connesse all'esercizio dello stabilimento. Ma si tratta di condizioni emergenziali di natura endogena (tipicamente incidentali) mentre oggi ci troviamo ad affrontare un'emergenza di natura tipicamente esogena in cui i gestori, per garantire l'operatività di attività industriali di interesse strategico per il Paese, come le centrali di produzione dell'energia elettrica, si trovano costretti loro malgrado a fare investimenti rapidi per cambiare il combustibile e/o le materie prime, in quanto irreperibili sul mercato oppure eccessivamente costose.

Oggi sarebbe stato molto più agevole gestire la crisi energetica, ovviamente dal lato amministrativo, qualora l'autorizzazione avesse già previsto, magari in un'apposita sezione dell'atto, la possibilità di un procedimento speditivo di istanza di accesso al regime emergenziale e di contestuale proposta delle condizioni minime di controllo ambientale da mettere in atto, nello spirito di tutela di tutti i portatori di interesse, ma con la possibilità di un procedimento speditivo che possa derogare da altri requisiti procedurali più complessi, mantenendo il solo requisito di pubblicità a garanzia dei cittadini. Resterebbe peraltro nella facoltà dell'autorità competente stabilire, nell'atto autorizzativo, l'applicabilità di una siffatta procedura speditiva. Non sfugge al lettore che un'ipotesi di questo tipo dovrebbe comunque essere negoziata con le autorità UE, ma questa che stiamo vivendo come emergenza in tutta l'Unione potrebbe essere la giusta occasione per avviare la discussione. Anche per rimodernare gli strumenti amministrativi e renderli più confacenti a un futuro che immaginiamo di rapida transizione verso modelli di società e di produzione più aderenti ai principi dello sviluppo sostenibile.