



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

Camera dei Deputati
8ª Commissione (Ambiente) e 10ª Commissione (Attività Produttive)
Audizione 12 giugno 2013

DL 61/2013 ILVA: relazione dell'ISPRA

Competenze dell'ISPRA in materia di controlli ambientali

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è un ente pubblico di ricerca istituito per effetto dell'articolo 28, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'Istituto nasce dalla fusione di tre enti, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT), l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) e l'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare (ICRAM) che sono stati soppressi e sono confluiti in ISPRA.

Alla data di questa relazione il percorso istitutivo dell'ISPRA non è concluso. Con Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 123 del 21 maggio 2010 è stato emanato il Regolamento dell'Istituto. L'art. 14 del Regolamento prevede l'emanazione di uno Statuto, tuttora in via di definizione. Si osservi inoltre che il Decreto Interministeriale n. 123, al comma 2 dell'art. 2, richiede all'Istituto "... lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale ..." di cui cura il coordinamento attraverso il Consiglio Federale.

Ove si pensi quindi al controllo ambientale, che qui interessa, i compiti istituzionali di ISPRA sono in particolare definiti dall'art. 2 del citato Regolamento, il quale attribuisce all'Istituto tutte le funzioni di controllo e monitoraggio, con riferimento alle competenze già presidiate dall'allora APAT. Il successivo rimando a norme precedenti assegna all'ISPRA talune funzioni di controllo ambientale.

Questa ricostruzione è confermata peraltro da disposizioni normative decisamente più recenti, come il decreto legislativo n. 128 del 2010 che apporta modifiche e integrazioni al decreto legislativo n. 152 del 2006 (nel seguito Testo Unico Ambientale - TUA) introducendo l'articolo 29-*decies*, comma 3, che stabilisce che l'ISPRA è chiamata a svolgere attività di vigilanza e controllo tecnico amministrativo in campo ambientale, per le verifiche inerenti l'attuazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

Prima di illustrare brevemente la natura amministrativa dell'AIA, e al fine di meglio comprendere le attività svolte da ISPRA, giova inquadrare brevemente i profili normativi e di responsabilità associati alla funzione di vigilanza e controllo ambientale propria non solo di ISPRA ma anche delle Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA) con le quali ISPRA, sin dai tempi dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), è per storia e per norma associata in quello che viene individuato come il "*sistema delle agenzie ambientali o brevemente sistema agenziale*".

L'inquadramento che segue ha particolare rilievo, proprio in questa sede, poiché offre la possibilità di riflessione su possibili interventi legislativi.



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

I profili normativi e di responsabilità associati alla funzione di vigilanza e controllo ambientale

A tutt'oggi, la materia dei controlli ambientali, sia di competenza di ISPRA e delle agenzie regionali ambientali, ma anche degli altri organi di vigilanza ambientale, non ha una propria disciplina organica a livello statale.

E' noto infatti come all'interno del TUA non vi siano disposizioni trasversali inerenti le attività di vigilanza, nonostante che la Legge delega 308/2004 indicasse tra i propri principi e criteri direttivi quello di assicurare: "... *l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali, anche attraverso il potenziamento ed il miglioramento dell'efficienza delle autorità competenti ...*", e l'obiettivo della "... *valorizzazione del controllo preventivo del Sistema agenziale, rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale ...*".

La stessa legge quadro istitutiva dell'allora ANPA e della rete agenziale, risalente al 1994, è per molti versi superata essendo antecedente alle molteplici norme che hanno ridefinito il diritto ambientale nelle sue varie matrici, e soprattutto al corpo normativo che negli ultimi anni ha riguardato l'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

L'assenza, o quantomeno l'insufficienza, di un contesto normativo unitario comporta inevitabilmente la conseguenza che per enucleare gli ambiti di attività e le competenze del sistema agenziale sulla materia dei controlli ambientali, è necessario fare riferimento ad una pluralità di fonti, sia statali che regionali, cercando di capire se in esse è possibile individuare un minimo comun denominatore di funzioni condivise.

Evidentemente, anche se al sistema agenziale sono attribuite funzioni di vigilanza e controllo, il ruolo istituzionale delle ARPA, ed ovviamente di ISPRA, è più complesso ed articolato rispetto a quello dei tradizionali Corpi di Polizia che operano con esclusive finalità repressive, non essendoci infatti dubbio di come la normativa di riferimento delle agenzie ambientali abbia enfatizzato il loro ruolo "*multireferenziale*", portando le agenzie ad interloquire con una pluralità di soggetti pubblici (Regione, Enti Locali, etc.), i quali detengono competenze amministrative nel campo del governo ambientale.

E' opportuno pertanto che ove si parli delle funzioni di controllo di ISPRA e delle Agenzie ambientali lo si faccia tenendo presente questo sistema di relazioni istituzionali "*policentrico*".

E' inoltre esperienza comune che per tutte le matrici ambientali, a seguito di un'attività di vigilanza posta in essere su un impianto in esercizio, oltre ad un procedimento sanzionatorio, a volte anche penale, sorga frequentemente un procedimento di natura amministrativa.

In sostanza ISPRA e le Agenzie ambientali (a differenza dei Corpi di Polizia) si possono trovare ad utilizzare gli esiti degli stessi accertamenti sia come contenuto di una notizia di reato da trasmettere all'Autorità Giudiziaria sia come contenuto di una proposta di diffida o di revoca di un'autorizzazione da trasmettere all'Autorità amministrativa Competente.

Peraltro si evidenzia a tal riguardo come la normativa più recente quale quella dell'AIA (vedasi art. 29 decies comma 7 del TUA) abbia esplicitamente affermato come "... *ogni Organo che svolge attività di vigilanza, controllo ed ispezione che abbia acquisito informazioni in materia ambientale, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di reato, anche all'Autorità competente ...*".

La dualità dell'azione di vigilanza e controllo ambientale è ormai nota da molto tempo. Il dibattito che ne è seguito si è in particolare incentrato sulla qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria, (UPG) che, in molte agenzie ambientali, è stata conferita, con modalità differenziate, ai dipendenti che effettuano controlli ambientali sul territorio.



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

A tal riguardo, sotto un profilo strettamente giuridico, si profilano due orientamenti differenti. Il primo, che nega il possesso della qualifica in questione, evidenzia come la Legge statale n. 61/94 di riordino dei controlli ambientali e di istituzione dell'ANPA e delle ARPA non affermi esplicitamente che gli operatori possiedono la qualifica di UPG e pertanto secondo un'interpretazione letterale, basata sul principio *ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*, non sarebbe possibile un'applicazione estensiva della norma.

Un secondo orientamento ritiene invece legittimo il conferimento di tale qualifica.

La ricostruzione della normativa parte in questo caso dall'art. 57 del Codice di Procedura Penale, il quale delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di Polizia Giudiziaria in comparti dell'amministrazione pubblica diversi da quelli strettamente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per quanto riguarda le agenzie ambientali tale legge sarebbe proprio la legge statale 61/94, la quale prevedendo che il personale delle ARPA svolga "... *funzioni di controllo e vigilanza ...*", può "... *richiedere le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni ...*", e prevedendo altresì che a tali operatori "... *non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito di accedere agli impianti produttivi ...*", attribuisce a tali tecnici tutte le funzioni tipiche della Polizia Giudiziaria.

Questa seconda ricostruzione si pone anche nell'ottica di una sostanziale continuità normativa con la legge n. 833 del 1978 (vedasi art. 21 e 22) la quale attribuisce la qualifica di UPG agli operatori preposti ad attività di vigilanza in ambito igienico-sanitario.

ISPRA e talune agenzie regionali hanno privilegiato la prima strada e, conseguentemente, il personale ispettivo dell'ISPRA opera con la semplice qualifica di Pubblico Ufficiale (PU).

La circostanza che in alcune Regioni gli operatori delle ARPA operino con funzioni di UPG ed in altre no, crea una situazione a macchia di leopardo che non aiuta la costituzione di una rete omogenea di controlli ambientali.

Ciò non è una garanzia per i controllori ma anche per i soggetti controllati, i quali evidentemente detengono la legittima aspettativa che la legge amministrativa e penale sia applicata in condizioni di assoluta eguaglianza, evitando talvolta sovrapposizioni di competenze tra gli operatori del sistema agenziale e gli ufficiali/agenti di PG appartenenti alle forze di polizia.

A tal proposito, sarebbe pertanto certamente auspicabile un definitivo intervento normativo statale che chiarisca la materia.

L'AIA e le attività dell'ISPRA in materia di controlli ambientali

L'AIA (acronimo per Autorizzazione Integrata Ambientale) è lo strumento principale di attuazione delle politiche comunitarie in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento da fonte industriale.

È stata introdotta con una direttiva che ha ormai 17 anni di vita (la 96/61/CE, nota come IPPC) e che è stata successivamente codificata nella Direttiva 2008/1/CE del 15 gennaio 2008.

Una direttiva quadro mirata ad ottenere un alto livello di protezione dell'ambiente in tutti i comparti ambientali, attraverso lo strumento dell'autorizzazione. La norma comunitaria è stata recepita attraverso numerose emanazioni di norme nazionali, a partire dal decreto legislativo n. 372 del 1999, passando per il decreto legislativo 59 del 2005 fino al più recente TUA.

Infatti con il decreto legislativo 128 del 2010 la normativa generale in materia di AIA è stata ricompresa nell'ambito del codice dell'ambiente.

Alcuni contenuti riguardanti i principi generali della normativa sono stati inseriti nel titolo I della parte seconda del TUA, mentre la parte principale delle disposizioni in materia di AIA è contenuta nel nuovo Titolo III-bis.



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

Il Titolo III-bis regola il contenuto e la procedura per il rilascio dell'AIA che sostituisce ogni precedente autorizzazione, visto o provvedimento in materia ambientale.

Le AIA devono contenere prescrizioni basate sui 3 principi cardine della direttiva: adozione delle migliori tecniche disponibili (MTD), valutazione delle condizioni ambientali locali, approccio integrato.

L'Autorità Competente (AC) al rilascio dell'AIA è stata individuata nel Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, per gli impianti di competenza statale, ovvero nelle autorità individuate dalle Regioni per gli impianti di competenza regionale.

L'ISPRA come detto, non ha poteri amministrativi attivi di rilascio dell'AIA, ma in base al TUA, articolo 29-decies, comma 3, è chiamata ad effettuare attività di vigilanza e controllo tecnico amministrativo in campo ambientale, per le verifiche inerenti l'attuazione dell'AIA sugli impianti di competenza statale, quali centrali elettriche, impianti chimici, raffinerie, acciaierie (come quella di ILVA Taranto), piattaforme di rigassificazione off shore.

A partire dall'anno 2009, anno di avvio dei controlli, risultano ad oggi emanati 182 provvedimenti di AIA, per 141 stabilimenti di competenza statale, di notevole complessità tecnologica e con molteplici aspetti che possono essere oggetto di controllo integrato nelle varie componenti ambientali quali aria, acqua, suolo, rifiuti, clima acustico, campi elettromagnetici etc.

Le attività proprie della vigilanza e controllo ambientale si possono riassumere, sinteticamente, come segue:

1. attività tecnico - amministrativa di vigilanza, consistente nella verifica della documentazione prodotta dal gestore, per effetto delle autorizzazioni vigenti, nonché per la risoluzione di problematiche di interpretazione delle autorizzazioni o per l'analisi e la elaborazione dei dati disponibili, al fine di valutazioni tecniche su uno specifico impianto; tale attività estende i propri effetti su tutti i 141 stabilimenti oggi operanti in regime di AIA statale;
2. attività di ispezione in impianto, che comprende la preparazione documentale, l'attività ispettiva vera e propria con presa visione e valutazione dello stato dei luoghi e degli impianti visitati, talora attività di campionamento delle matrici ambientali; quest'ultima attività estende i propri effetti solo sugli stabilimenti che sono inseriti nella programmazione annuale delle attività ispettive; il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare pubblica infatti, entro il 31 dicembre di ogni anno, su proposta dell'ISPRA, l'elenco degli stabilimenti che saranno oggetto di ispezione nel corso dell'anno solare successivo.

ISPRA svolge le attività di vigilanza e controllo ambientale anche avvalendosi delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), come previsto dal TUA, all'articolo 29-decies, comma 11. Per questo motivo ISPRA ha sottoscritto apposite Convenzioni che regolamentano i rapporti tra l'Istituto e le agenzie regionali ambientali, per l'effettuazione dei controlli AIA statali.

A partire dal 2009, per effetto della programmazione stabilita dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ISPRA ha condotto, pur con una riduzione di personale:

1. attività di vigilanza su 37 impianti e attività ispettive su 10 impianti, nel 2009
2. attività di vigilanza su 49 impianti e attività ispettive su 24 impianti, nel 2010
3. attività di vigilanza su 103 impianti e attività ispettive su 41 impianti, nel 2011
4. attività di vigilanza su 132 impianti e attività ispettive su 76 impianti, nel 2012.



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

Le attività di ISPRA per lo stabilimento ILVA di Taranto

Lo stabilimento ILVA di Taranto, a conferma dell'unicità che lo caratterizza in campo ambientale, come peraltro negli altri settori delle politiche nazionali, è l'unico per il quale ISPRA ha condotto numerose attività ancor prima che venisse pubblicata la prima Autorizzazione Integrata Ambientale.

Infatti ISPRA è una delle istituzioni che hanno sottoscritto, in data 19 febbraio 2009, il Protocollo Integrativo dell'Accordo di Programma "Area industriale di Taranto e Statte" dell'11 Aprile 2008, sottoscritto altresì dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministero dell'interno, dal Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali, dal Ministero per i rapporti con le Regioni, dal Ministero dello sviluppo economico, dalla Regione Puglia, dalla Provincia di Taranto, dal Comune di Statte, dal Comune di Taranto, da Arpa Puglia, da ILVA.

Il protocollo originale, dell'11 aprile 2008, aveva come finalità sia il coordinamento delle azioni istruttorie e autorizzative - per le numerose attività produttive di rilievo statale e regionale che operano nell'area dei Comuni di Taranto e Statte - sia l'individuazione delle criticità ambientali da affrontare nell'ambito delle autorizzazioni.

Il protocollo integrativo del 19 febbraio 2009, invece, era incentrato proprio su una delle criticità ambientali individuate, vale a dire le emissioni di diossina da uno dei principali impianti dello stabilimento ILVA. Si tratta di una delle criticità ambientali riconosciute per lo stabilimento ancor prima che fosse emanata l'AIA, anche per effetto di una nota inviata dall'allora APAT, nel 2007, che all'epoca sollevò non poche perplessità e contestazioni, ma che ha visto poi nel tempo conferma che le problematiche della diossina potevano essere affrontate e risolte. Le modalità operative per procedere all'espletamento delle attività previste nel Protocollo Integrativo sono state quindi oggetto di definizione in un apposito "*Protocollo operativo per la verifica e il monitoraggio delle emissioni convogliate di PCDD/PCDF da parte dell'impianto di agglomerazione dello stabilimento ILVA di Taranto*", sottoscritto da ISPRA, Arpa Puglia e ILVA nel mese di giugno 2009.

Il Protocollo Integrativo ha impegnato altresì ISPRA e ARPA Puglia "... *ad effettuare una ricognizione delle tecniche di abbattimento utilizzate negli stabilimenti con caratteristiche simili a quello dell'ILVA di Taranto situati in altri Paesi europei ed extraeuropei, delle prestazioni in termini di emissioni di diossine conseguite attraverso l'impiego di tali tecniche ... e una valutazione in merito all'applicabilità allo stabilimento ILVA di Taranto delle migliori tecniche individuate e alla possibilità che, attraverso l'impiego di tali tecniche, lo stabilimento consegua, entro il 31 dicembre 2010 il limite di 0.4 ng TEQ/Nm³*".

ISPRA ed ARPA Puglia, in adempimento al Protocollo Integrativo, hanno trasmesso al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed alla Presidenza della Giunta Regionale Puglia, in data del 22 aprile 2010 il Rapporto sulla "Ricognizione ed analisi delle tecniche di abbattimento di PCDD/F dalle emissioni degli impianti di sinterizzazione degli stabilimenti siderurgici". Nel Rapporto si rappresenta che l'impianto di sinterizzazione dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto può conformarsi al VLE di 0,4 ng TEQ/Nm³ adottando un'opportuna combinazione di misure primarie e secondarie di contenimento delle emissioni di PCDD/F e che in particolare, tra le misure secondarie, una combinazione



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

potenzialmente applicabile sia l'utilizzo di un materiale adsorbente associato ad un sistema di depolverizzazione ad alta efficienza.

Si tratta di uno dei principali successi dell'azione amministrativa e di controllo di questi ultimi anni, per l'ILVA di Taranto, conseguito ancor prima che fosse emanata l'AIA. Proprio sulla base del lavoro di ISPRA e di ARPA Puglia, infatti, è stato possibile ridurre in modo drastico le emissioni di diossina dallo stabilimento.

Infatti ILVA, in adempimento al Protocollo Integrativo suddetto, ha trasmesso al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed alla Presidenza della Giunta Regionale Puglia lo studio di fattibilità inerente l'installazione di un nuovo impianto di abbattimento delle emissioni di PCDD/F al fine di conseguire il limite di 0,4 ng TEQ/Nm³ e successivamente ha realizzato tale nuovo impianto, conseguendo l'auspicata riduzione di emissioni di quello che era considerato uno dei più pericolosi e nocivi inquinanti emessi dallo stabilimento.

Con decreto ministeriale del MATTM DVA-DEC-2011-450 del 04/08/2011, pubblicato in G.U. n.195 del 23 agosto 2011, è stata rilasciata l'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'esercizio dell'ILVA.

Da quella data ISPRA e ARPA Puglia hanno dunque svolto le attività di vigilanza al fine di verificarne il rispetto delle prescrizioni.

Le campagne di monitoraggio per le diossine dell'anno 2011 sono state condotte in data 16-17-18 febbraio, 16-18-19 maggio, 14-15-16 novembre e 12-13-14 dicembre, dell'anno 2011. Il valore medio dell'emissione di diossina dal camino E312, calcolato come media aritmetica dei risultati delle quattro campagne svolte, è risultato pari a 0,389 ng TEQ/Nm³ e, pertanto, non eccedente il valore limite di 0,4 ng TEQ/Nm³.

Nel corso dell'anno 2012 l'AIA appena emanata per l'ILVA è stata però sottoposta a riesame. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, vista la decisione di esecuzione della Commissione europea 2012/135/UE del 28 febbraio 2012, pubblicata nella G.U. dell'Unione Europea il giorno 8 marzo 2012 n.L70, e la richiesta del Presidente della Regione Puglia di riesame del provvedimento AIA, ha rilasciato il decreto AIA di riesame DVA-DEC-2012-0000547 del 26/10/2012, pubblicato in G.U. n.252 del 27 ottobre 2012.

ISPRA, nel corso del 2012, ha proseguito l'attività di controllo dello stabilimento siderurgico effettuando tre sopralluoghi ispettivi e proseguendo l'attività di definizione operativa delle modalità tecniche per l'attuazione del Piano di Monitoraggio e Controllo dello stabilimento siderurgico.

Sempre nel corso del 2012 si è inoltre deciso di irrobustire ulteriormente l'attività di prevenzione delle emissioni di diossina avviando un tavolo tecnico finalizzato a definire tecnologie e modalità di campionamento a lungo termine delle emissioni e, altresì, all'individuazione di linee di indirizzo nazionali in merito all'utilizzo di sistemi di campionamenti a lungo termine delle diossine nei flussi convogliati. L'attività sinora svolta inerente il sistema di campionamento a lungo termine ha permesso di definire il protocollo operativo di sperimentazione, preliminare alle attività sperimentali di campo del campionario, di prossimo avvio.

ISPRA e ARPA Puglia hanno effettuato il primo controllo ordinario dell'anno 2012 nei giorni 17-18-19 luglio, ispezionando l'impianto di agglomerazione e procedendo nei giorni 18-19-20 luglio alla prima campagna per il monitoraggio delle emissioni di PCDD/F dal camino E312, al



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

fine di verificare il rispetto del limite di emissione che è stato ulteriormente abbassato al valore di 0,3 ng TEQ/Nm³ dal provvedimento di riesame dell'AIA. Le successive campagne di monitoraggio delle emissioni di diossina sono state condotte da ARPA Puglia in data 15-16-17 novembre e 13-14-15 dicembre, 2012. Anche nell'anno 2012 il valore medio dell'emissione di diossina dal camino E312, calcolato come media aritmetica dei risultati delle tre campagne svolte, è risultato pari a 0,18 ng TEQ/Nm³ e, pertanto, non eccedente sia il valore limite di 0,4 ng TEQ/Nm³ stabilito nella prima AIA sia il limite emissivo stabilito dal provvedimento di riesame dell'AIA pari 0,3 ng TEQ/Nm³.

Sempre nell'anno 2012 ISPRA e ARPA Puglia hanno effettuato il secondo controllo ordinario nei giorni 7-8-9 novembre, presso l'impianto di cokefazione che all'atto dell'ispezione risultava sottoposto a sequestro cautelativo. ISPRA e ARPA Puglia, successivamente, hanno effettuato un controllo straordinario in data 17 dicembre 2012, finalizzato all'accertamento dello stato di avanzamento degli obblighi del gestore dello stabilimento derivanti dal decreto di riesame.

Le ultime due ispezioni di ISPRA e ARPA Puglia si sono svolte nell'anno 2013, anno in cui l'emanazione del riesame dell'AIA e della cosiddetta legge salva-ILVA ha determinato un ulteriore incremento delle attività di controllo.

Infatti, il decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, coordinato con la legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231, regola l'attuazione dell'AIA nei casi di stabilimenti di interesse strategico nazionale, come quello dell'ILVA di Taranto, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione. Il testo di legge, con riferimento all'ILVA, stabilisce: *"... ai fini del monitoraggio dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale di cui al comma 2, e' nominato, per un periodo non superiore a tre anni ... un Garante, di indiscussa indipendenza competenza ed esperienza, incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto ... il Garante, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nell'ambito delle competenze proprie dell'Istituto ... e sentendo le rappresentanze dei lavoratori, acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire ..."*.

Il nuovo scenario ha determinato quindi l'esigenza di ulteriore ampliamento del coinvolgimento dell'ISPRA in relazione a tre principali ambiti di azione:

1. il supporto dovuto alle attività del Garante del Governo;
2. il supporto ISPRA alle attività di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare,
3. le attività di istituto che si svolgono presso ISPRA in attuazione del mandato della normativa pre-vigente e per effetto dell'emanazione del decreto DVA/DEC-2012-547 del 26/10/2012, di riesame del primo decreto autorizzativo DVA/DEC-2011-450 del 4/8/2011, che determina la necessità di aggiungere alle competenze derivanti all'Istituto dal decreto legislativo 152-06 (TUA), art. 29 decies, gli obblighi derivanti dall'articolo 1, comma 3, del citato decreto di riesame; l'articolo 1 comma 3, prevede infatti *"... si prescrive all'ILVA di trasmettere all'Ente di controllo, ogni tre mesi, una relazione contenente un aggiornamento dello stato di attuazione ... l'Ente di controllo provvederà, con la medesima periodicità, a verificare, attraverso appositi sopralluoghi, lo stato reale di attuazione degli interventi ..."*.

Alla data della presente relazione si sono già svolti, nel 2013, due dei sopralluoghi trimestrali previsti dalla norma per l'ILVA di Taranto.



Il primo sopralluogo, presso lo stabilimento ILVA di Taranto, è stato condotto nelle date 5-6-7 marzo 2013, al fine di verificare il rispetto delle prescrizioni di cui al Decreto di Riesame del Decreto di Autorizzazione Integrata Ambientale.

Nel corso dell'ispezione sono stati effettuati sopralluoghi e rilievi fotografici ed è stata acquisita documentazione tecnica.

A conclusione della suddetta ispezione ISPRA ha prodotto un'informativa sull'esito del controllo, ai fini del procedimento di cui all'art. 29 - *decies*, commi 3, 6 e 9, trasmessa in data 21/03/2013 alle autorità competenti e al Garante del Governo. La prima relazione dell'ISPRA accerta talune violazioni del decreto autorizzativo e contiene altresì proposte per l'AC di diffida ad ILVA SpA. A seguito dell'accertamento, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha richiesto a ILVA osservazioni che sono state trasmesse a ISPRA per commenti. A seguito dell'interlocuzione con il gestore ISPRA ha confermato l'accertamento delle violazioni e in data 17 maggio 2013 ha notificato all'ILVA di Taranto il verbale di accertamento di violazioni dell'AIA, per le conseguenti sanzioni amministrative.

La sanzione amministrativa, fino al 10% del fatturato della Società ILVA SpA risultante dall'ultimo bilancio approvato, è irrogata ai sensi della legge 689/81 dal Prefetto di Taranto, al quale verrà inoltrato il rapporto previsto dall'art.17 della medesima legge, in qualità di Autorità Competente.

Le violazioni accertate consistono nella mancata osservanza delle seguenti prescrizioni:

1. chiusura dei nastri trasportatori, prevista dalla *prescrizione 6, § 3.1.1 "Misure strutturali da attuare subito"*, a pag. 18 Istruttorio Conclusivo Intermedio (PICI) parte integrante del Decreto di Riesame; per questa prescrizione il gestore ha presentato istanza di modifica, con nota prot. DIR 257/12 del 17/12/12, entrata in forza alla scadenza del termine di 60 giorni ovvero al 17 febbraio 2013; poiché la prescrizione prevedeva l'attuazione entro la scadenza del 27 gennaio 2013, l'AC ha ritenuto sussistere una oggettiva violazione da parte del gestore nel periodo 27 gennaio - 17 febbraio 2013;
2. realizzazione di una nuova rete idranti per la bagnatura dei cumuli, prevista dalla *prescrizione 11, § 3.1.2 "Misure gestionali da attuare subito"*, a pag. 18 del PICI parte integrante del Decreto di Riesame;
3. nebulizzazione di acqua mediante apposite macchine (*fog-cannon*) per la riduzione delle particelle di polveri sospese generate dalla movimentazione e stoccaggio dei materiali nei parchi primari, OMO, Coke Nord e GRF, prevista dalla *prescrizione 12, § 3.1.2 del PICI a pag.18*;
4. depolverazione stock house dell'AFO/2, prevista dalla *prescrizione 16, § 3.2 del PICI a pag. 19*;
5. sistema di nebulizzazione di acqua per l'abbattimento delle particelle di polveri sospese generate dalle emissioni diffuse, nelle more della realizzazione dell'intervento di copertura area GRF e area di svuotamento scoria liquida dalle paiole e ripresa scoria raffreddata, in contrasto alla *prescrizione 70 quarto punto, § 3.8 del PICI a pag. 38*;
6. superamento della durata delle emissioni visibili durante il caricamento della miscela nelle batterie 3-4, 5-6 e 9-10 della cokeria, in violazione di quanto previsto dalla *prescrizione 41, § 3.5.5 del PICI a pag.27*; in particolare tali superamenti possono essere riscontrati nei periodi dal 27/10/12 al 12/01/13; risultano complessivamente:
 - a. n.49 superamenti del tempo limite dei 30 secondi per Gruppo Termico 2, batterie 3-4
 - b. n.40 superamenti del tempo limite dei 30 secondi per Gruppo Termico 3, batterie 5-6
 - c. n.84 superamenti del tempo limite dei 30 secondi per Gruppo Termico 5, batterie 9-10
7. superamento del limite emissivo giornaliero di 300 mg/Nm³ per l'SO_x (espresso come SO₂), per il punto di emissione E422 (camino 2 negli atti ILVA) corrispondente alle batterie 3-4; superamento del limite emissivo giornaliero di 20 mg/Nm³ per le polveri per il punto di emissione E423 (camino 3 negli atti ILVA), corrispondente alle batterie 5-6; superamento



del limite emissivo giornaliero di 20 mg/Nm³ per le polveri, per il punto di emissione E425 (camino 5 negli atti ILVA) corrispondente alle batterie 9-10 della cokeria; tutti i suddetti superamenti comportano la violazione della *prescrizione 42*, § 3.5.6 del PICI a pag.28; la violazione è stata accertata nel periodo 27 ottobre 2012 – 21 gennaio 2013; risultano complessivamente :

- a. n.22 superamenti della concentrazione limite giornaliera di SO_x per il camino 2 (E422 batterie 3-4) con alimentazione in gas mix;
 - b. n.35 superamenti della concentrazione limite giornaliera di polveri per il camino 3 (E423 - batterie 5-6) con alimentazione in gas mix
 - c. n.78 superamenti della concentrazione limite giornaliera di polveri per il camino 5 (E425 - batterie 9-10) con alimentazione in gas mix;
8. superamento del limite giornaliero di 20 mg/Nm³ per le polveri, per il camino E425 (camino 5 negli atti ILVA) corrispondente alle batterie 9-10 della cokeria; dal 02/03/13 al 06/03/13 risultano complessivamente n.5 superamenti della concentrazione limite giornaliera di polveri per il camino 5 (E425 - batterie 9-10) con alimentazione in gas mix;
 9. superamento del valore di 25 g/t coke nell'emissione di particolato contenuto nel flusso di vapore acqueo in uscita dalle torri di spegnimento n.1 e n.3, asservite alle batterie 3-4 e 5-6 della cokeria; la violazione è stata accertata nel periodo novembre 2012 - dicembre 2013; il suddetto superamento comporta la violazione della *prescrizione 49*, § 3.5.9 del PICI a pag.30; risultano n.2 superamenti del valore limite di particolato (25 g/t coke), contenuto nel flusso di vapore acqueo in uscita dalle torri di spegnimento n.1 e n.3;
 10. superamento del valore di 25 g/t coke nell'emissione di particolato contenuto nel flusso di vapore acqueo in uscita dalla torre di spegnimento n.7 asservita alle batterie 11-12; la violazione è stata accertata nel periodo novembre 2012 - gennaio 2013; il suddetto superamento comporta la violazione della *prescrizione 49*, § 3.5.9 del PICI a pag.30; risultano n.2 superamenti del valore limite di particolato (25 g/t coke), contenuto nel flusso di vapore acqueo in uscita dalla torre di spegnimento n.7;
 11. omesse comunicazioni all'Autorità Competente ed agli enti di controllo, secondo le modalità previste dalla *prescrizione 89* del PICI a pag.44 primo capoverso, relativamente alle non conformità ai limiti emissivi di cui ai precedenti punti.

Il secondo sopralluogo, presso lo stabilimento dell'ILVA di Taranto, per la verifica dello stato di avanzamento degli interventi previsti dal decreto di riesame, si è svolto nelle date 28-29-30 maggio 2013.

Nel corso dell'ispezione sono stati effettuati sopralluoghi e rilievi fotografici ed è stata acquisita documentazione tecnica.

A conclusione dell'ispezione di maggio ISPRA ha prodotto l'informativa sull'esito del controllo, ai fini del procedimento di cui all'art. 29 - *decies*, commi 3, 6 e 9, trasmessa in data 10/06/2013 alle autorità competenti e al Garante del Governo.

Le violazioni accertate consistono nella mancata osservanza delle seguenti prescrizioni:

1. mancato adeguamento entro il 27/01/13 dei sistemi di movimentazione dei materiali trasportati via nave, tramite l'utilizzo di sistemi di scarico automatico o scaricatori continui coperti, come previsto dalla *prescrizione 5*, § 3.1.1 "Misure strutturali da attuare subito", del Parere Istruttorio Conclusivo Intermedio (PICI pag.18), parte integrante del decreto di riesame;
2. ove non autorizzata la modifica non sostanziale inoltrata con prot. DIR 257 del 17/12/12 per la chiusura dei nastri trasportatori, mancato rispetto dei tempi previsti per il rispetto della *prescrizione 6*, § 3.1.1 "Misure strutturali da attuare subito" (pag.18 del PICI); peraltro ove si consideri autorizzata la modifica non sostanziale sopra citata è stato anche accertato lo



- slittamento delle scadenze di alcuni interventi previsti nel crono programma allegato alla richiesta del gestore;
3. ove si consideri non autorizzata la richiesta di modifica non sostanziale inoltrata con prot. DIR 258 del 17/12/12, per la completa chiusura del fabbricato LVC/2 nell'area trattamento coke, mancato rispetto dei tempi di attuazione *prescrizione 16*, § 3.2 “Interventi del Piano di adeguamento – Interventi strutturali da eseguire subito – Chiusura edifici aree di gestione materiali polverulenti”, a pag.18 del PICI, correlata alla *prescrizione 40*, § 3.5.4 “Preparazione Miscela” (pag.27 del PICI); peraltro ove si consideri autorizzata la modifica non sostanziale sopra citata è stato comunque accertato il mancato rispetto dei tempi dell'intervento per la completa chiusura del fabbricato LVC/2, previsto nel crono programma allegato alla richiesta del gestore;
 4. superamento della durata delle emissioni visibili durante il caricamento della miscela nelle batterie 9-10 della cokeria, dal 13/01/13 al 07/04/13, contrariamente a quanto previsto dalla *prescrizione 41*, § 3.5.5 “Caricamento Miscela” (PICI pag.27);
 5. superamento del limite di 20 mg/Nm³ di concentrazione di polveri per le batterie 9-10 della cokeria, dal 22/01/13 al 8/03/13, in contrasto alla *prescrizione 42*, § 3.5.6 “Cokefazione” “Spegnimento Coke” (PICI pag.28);
 6. superamento del valore di 25 g/t coke nell'emissione di particolato con il flusso di vapore acqueo in uscita dalle torri di spegnimento 1 asservita alle batterie 3-6 della cokeria non più in esercizio, nei mesi antecedenti le fermate delle batterie prima della chiusura, e nelle torri di spegnimento n.4 e n.6 asservite rispettivamente alle batterie 7-8 e alle batterie 11-12, attualmente in funzione, contrariamente a quanto previsto dalla *prescrizione 49*, § 3.5.9 “Spegnimento Coke” (PICI pag.30);
 7. omesse comunicazioni con dettagliate informative all'Autorità Competente ed agli enti di controllo, previste dal § 13 del Parere Istruttorio Conclusivo (PIC pag. 973, parte integrante del decreto 4 agosto 2011), come integrata dalla *prescrizione 89* (PICI pag.44 primo capoverso) e dal § 9.3 del Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC pag.164), relativamente alle non conformità ai limiti emissivi di cui ai precedenti punti per la inosservanza delle prescrizioni 41, 42 e 49;
 8. mancata ultimazione dell'implementazione entro il 30/04/13 del nuovo sistema *software* tipo RAMS, contrariamente all'impegno assunto nella nota DIR 232 del 27/11/12, in attuazione della *prescrizione 70 secondo punto* nella parte relativa alla eliminazione del fenomeno di *slopping* tramite interventi di natura gestionale, § 3.8 “Acciaieria”, (PICI pagg.37-38);
 9. omesse comunicazioni previste dal *comma 4 dell'art.5 del Decreto DVA-DEC-2011-450*, in merito alle diverse modalità di gestione per approvvigionamento delle materie prime rispetto a quelle indicate nel § 4.13.1 “Descrizione dell'Impianto - Parchi Primari” del Parere Istruttorio Conclusivo (PIC pag. 165, parte integrante del decreto 4 agosto 2011).

Il DL 61 del 2013

L'audizione odierna ha per oggetto il DL 61 del 2013 che stabilisce il commissariamento straordinario dell'ILVA. Il decreto, peraltro, introduce all'articolo 2, comma 3, alcune competenze ulteriori per ISPRA nell'ambito dei procedimenti di accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni delle AIA.

È utile osservare qui che tale materia è stata oggetto di numerosi approfondimenti, in recenti confronti che si sono svolti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, proprio al fine di identificare ruoli e competenze di tutte le amministrazioni coinvolte, anche ai sensi della normativa generale in merito al procedimento amministrativo ovvero la legge 689/81.



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

Non si può qui non rilevare che il mandato a ISPRA nel DL 61/2013 appare come un'anticipazione di una soluzione più organica, assolutamente necessaria e identificabile in un regolamento di attuazione delle procedure in caso di sanzione amministrativa. Si tratta di un atto di indirizzo auspicato da ISPRA sin dall'anno 2010, precisamente con la nota ISPRA prot. 18618 in data 26 maggio 2010 trasmessa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, proprio perché rilevante anche nei procedimenti di cui all'articolo 29-quattordicesimo del decreto legislativo 152/06 (sanzioni AIA).

Solitamente, negli ambiti in cui tali norme rilevano, l'Autorità Competente emana apposito regolamento, ovvero equivalente atto di indirizzo per i propri organi accertatori, al fine di stabilire i contenuti minimi e i formati dei verbali di accertamento per le contestazioni, ovvero le notificazioni. Tali formati vincolano tutti i soggetti coinvolti, in termini di norme procedurali da rispettare e di ogni altro dettaglio utile a garantire la correttezza del procedimento amministrativo sanzionatorio.

È invero noto che la legge 689/81 non indica quali sono gli elementi del contenuto di un verbale di accertamento, fissando unicamente i criteri ai quali le Autorità Competenti si uniformano, nella definizione degli atti funzionali ai propri specifici procedimenti. Ad oggi, in carenza di un regolamento consolidato, ISPRA ha proceduto facendo ricorso alle norme primarie di cui agli artt. 13, 14, 15, 16, 17 e 18 della citata legge 689/81, e interpretandone i criteri generali. Ma una soluzione organica del problema appare assolutamente necessaria. Sarebbe pertanto auspicabile un emendamento che impegni il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare all'emanazione di apposito regolamento per l'accertamento, notificazione e contestazione delle sanzioni AIA.

Infine, proprio in ragione della possibilità che con la conversione in legge del DL 61 del 2013 si introducano precisazioni sul ruolo e le competenze di ISPRA, si ritiene che si possa anche procedere alla soluzione, ancorché temporanea e in attesa dello statuto ISPRA, di una delle problematiche più sentite dagli ispettori ambientali. Quella della facoltà per ISPRA di concedere indennità economiche, senza oneri aggiuntivi per lo Stato, al fine di compensare lo svolgimento di un'attività oggettivamente disagiata. Si tratta di materia particolarmente complessa che viene descritta e trattata con distinta proposta di emendamento.

È altresì necessario che si affronti organicamente il problema più generale della disciplina e del finanziamento delle attività ispettive. Esiste oggi uno strumento finanziario già operante, il Decreto 24/04/2008, emanato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di concerto con i Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e Finanze, che regola le tariffe a carico dei gestori titolari di AIA statale o regionale per i controlli di competenza dell'ISPRA e delle ARPA. Le tariffe oggi a carico dei gestori appaiono non sufficienti a consentire agli enti di controllo, già soggetti a significativi tagli di bilancio e limitazioni di spesa corrente, la costruzione di un sistema credibile e consistente che comprenda la formazione e il mantenimento di risorse dedicate alla complessa e onerosa disciplina del monitoraggio e controllo.

Roma, 12 giugno 2013