

## Brevi riflessioni in materia di "emissioni di gas ad effetto serra"

Marco Fabrizio

Il 30 dicembre è stato convertito in legge 30 dicembre 2004, n. 316, il decreto legge 12 novembre 2004, n. 273, recante *Disposizioni urgenti per l'applicazione della direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas ad effetto serra nella Comunità europea* (pubblicati, rispettivamente, in *Gazzetta Ufficiale* n. 2 del 4 gennaio 2005, e in *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 15 novembre 2004). Con tale provvedimento il Governo italiano tenta di attuare, parzialmente e a tempo scaduto, la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 *Che istituisce un sistema per lo scambio di quote dei gas ad effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio* (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, serie L, n. 275 del 25 ottobre 2003). La direttiva, com'è noto, istituisce nella Comunità europea un sistema per lo scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra "...al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica" (art. 1, direttiva cit.). Con tale atto la Comunità europea intende attuare nel proprio ordinamento il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997, finalizzato a stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello che prevenga qualsiasi pericolosa interferenza antropica sul sistema climatico. Il termine per attuare la direttiva 2003/87/CE all'interno degli ordinamenti nazionali dei singoli stati europei è scaduto il 31 dicembre 2003 (art. 31). Gli Stati comunitari avrebbero, peraltro, dovuto far sì che a decorrere dal 1 gennaio 2005 "...nessun impianto possa esercitare le attività elencate nell'allegato I che comportano emissioni specifiche in relazione a tale attività, a meno che il relativo gestore non sia munito di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente...o che l'impianto non sia temporaneamente escluso dal sistema comunitario..." (art. 4, direttiva citata). L'Italia non ha ancora recepito la direttiva in questione. La normativa d'urgenza di cui al D.L. n. 273/2004, convertito in legge n. 316/2004, ha il mero fine di adeguare la disciplina nazionale a quella comunitaria sotto il profilo autorizzatorio e per ciò che concerne la raccolta delle informazioni a valle della quale saranno assegnate le quote di emissione per ciascun gestore di impianto soggetto alla normativa in questione. L'Italia ha, peraltro, ratificato il detto Protocollo di Kyoto con legge 1 giugno 2002, n. 120 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 142 del 19 giugno 2002, S.O.).

Con il presente contributo si intende porre in evidenza gli adempimenti a carico delle imprese soggette alla normativa in questione, in attesa del completo recepimento nel nostro Paese della sovraordinata normativa comunitaria (come affermato allo stesso art. 3, c. 1, della legge n. 273/2004).

Per quanto concerne il campo di applicazione oggettivo della nuova normativa essa si applica ad una serie di impianti (*rectius* attività industriali) discrezionalmente ritenuti responsabili del così detto "effetto serra" da parte del legislatore comunitario, sulla falsariga dei settori/categorie delle fonti considerate in tal senso già a livello internazionale. L'articolo 1 della legge n. 316/2004 rinvia, pertanto, direttamente all'allegato I della direttiva 2003/87/CE quanto alle attività tenute ad acquisire l'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra. L'allegato concerne attività appartenenti al settore energetico (impianti di combustione con potenza calorifica di combustione di oltre 20MW – esclusi gli impianti per rifiuti pericolosi o urbani; raffinerie di petrolio; cokerie), di produzione e trasformazione dei metalli ferrosi (impianti di arrostimento o sinterizzazione di materiali metallici compresi i minerali solforati; impianti di produzione di ghisa o acciaio oltre determinate capacità), dell'industria dei prodotti minerali (produzione di clinker in forni rotativi oppure di calce viva, oltre una determinata capacità di produzione; impianti per la fabbricazione del vetro oltre una determinata capacità; impianti per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, anch'essi oltre una determinata capacità di processo), ovvero appartenenti ad una categoria residuale (comprensiva degli impianti di produzione di pasta per carta a partire da legno o altre materie fibrose e di impianti di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno). Si tratta di attività di processo ritenute responsabili dell'emissione in atmosfera di biossido di carbonio.

L'articolo 1 del D.L. n. 273/2004, convertito in legge n. 316/2004, attua, sostanzialmente gli articoli 4 e 5 della direttiva 2003/87/CE, quanto all'obbligo di autorizzazione ad emettere gas a effetto serra. L'articolo 1 considera sia gli impianti in esercizio alla data di entrata in vigore del decreto legge, sia gli impianti che saranno posti in esercizio successivamente alla data medesima. Nel primo caso il termine per inoltrare all'autorità competente la domanda di autorizzazione è scaduto lo scorso 5 dicembre 2004; nel secondo caso la domanda dovrà essere inviata entro 30 giorni dalla presunta data di "entrata in esercizio dell'impianto" (nel caso di impianti termoelettrici con potenza superiore a 20 MW entro 30 giorni dalla data di primo parallelo dell'impianto). Rinviando ancora all'art. 5 della direttiva quanto al contenuto della domanda dell'autorizzazione, il comma 3 dell'art. 1 del D.L. n. 273/2004, preannunciava la prossima emanazione di un decreto interministeriale, da concertare tra dicastero dell'Ambiente e della tutela del territorio e dicastero delle Attività produttive, circa le specifiche tecniche, formato e modalità, per la trasmissione delle domande di autorizzazione. Decreto, peraltro, da emanare tempestivamente, entro sei giorni dalla data di entrata in vigore del decreto d'urgenza, stante, invero, il termine non certamente "congruo" (5 dicembre 2004) entro il quale i gestore degli impianti "in esercizio" avrebbero dovuto inviare la domanda di autorizzazione. E così con un laconico comunicato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 2 dicembre 2004 (dunque posta in commercio il giorno 3 dicembre, venerdì),

veniva annunciata la "pubblicazione", già da molti giorni prima (17 novembre) sul sito web del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, di un decreto relativo alla definizione del formato e delle modalità di trasmissione della domanda di autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra, nonché le specificazioni di dettaglio da includere nella stessa. Nell'ipotesi peregrina che, dunque, il gestore di un impianto (ovvero il suo staff addetto alla gestione ambientale dell'impianto) tra quelli in questione non avesse già "navigato" sul sito internet ministeriale, ci sarebbero stati ben due giorni (o meglio tre, vista la provvidenziale scadenza del 5 dicembre in giorno festivo, domenica, e dunque la proroga di legge al giorno dopo ex art. 2963, comma 3, del codice civile) per preparare ed inviare la domanda di autorizzazione ad emettere gas serra. Per quanto concerne il decreto interministeriale in questione, Dec/RAS/1715/2004, appare, invero, di notevole modernità, sol che si consideri la possibilità di inviare la domanda in forma informatica a mezzo di firma digitale, per coloro che fossero abilitati in tal senso in base al D.lgs. n. 10/2002. Per tutti gli altri gestori di impianti non in possesso, invece, dell'abilitazione alla "firma elettronica" il decreto prevedeva, invece, un duplice invio, in via telematica, secondo quanto previsto dal sito internet del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) e in tradizionale forma cartacea, peraltro considerando che l'eventuale non corrispondenza tra le due versioni della domanda si sarebbe risolto in un privilegio probatorio a favore della domanda cartacea (art. 1, c. 4 Dec/RAS/1715/004 citato). Al di là delle considerazioni personali che ognuno può fare sui tempi a disposizione dei gestori, il contenuto della domanda di autorizzazione, sia per i gestori di impianti "già in esercizio" alla data di entrata in vigore del D.L. n. 273/2004, sia per i gestori di impianti da porre in esercizio successivamente a tale data, sembra allineata con il contenuto dell'art. 5 della direttiva 2003/87/CE. Così tanto per le generalità dell'impianto (e suo gestore) e della tecnologia utilizzata, da indicare nella domanda, quanto per le materie prime e secondarie il cui è impiego è suscettibile di produrre emissioni di gas ad effetto serra e quanto ai parametri di monitoraggio delle emissioni. Rileva, anzi, in più, nello schema di domanda nazionale, la previsione di includere informazioni anche per quanto riguarda l'eventuale certificazione dell'impianto secondo una norma internazionale sui sistemi di gestione della qualità (UNI EN ISO 9000), ambientale (UNI EN ISO 14001) o della sicurezza sui luoghi di lavoro (OHSAS 18001), ovvero secondo lo standard comunitario di cui al regolamento CE n. 761/01 (EMAS) (sezione C, schema di domanda). Sembra, invero, auspicabile, l'implementazione da parte del gestore dell'impianto di un sistema di gestione ambientale, qualora non ancora avvenuto, per poter meglio gestire questi ennesimi adempimenti ambientali. L'autorizzazione sarà rilasciata dal Direttore generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio insieme al Direttore generale per l'energia e le risorse minerarie del Ministero delle Attività produttive. E', previsto, inoltre, l'aggiornamento della medesima in ipotesi di modifiche della natura o del funzionamento

dell'impianto, ovvero di suoi ampliamenti, ovvero di modifiche sull'identità del gestore dell'impianto, ovvero di modifiche della metodologia di monitoraggio. L'articolo 2 del sopra citato decreto interministeriale prevede, anche in tali casi, l'obbligo di inviare una domanda di aggiornamento dell'autorizzazione almeno 30 giorni prima della presunta data in cui la modifica avrà effetto. A parte le modifiche concernenti l'identità del gestore che, si suppone, non dovrebbero influenzare variazioni nell'emissione di gas ad effetto serra, appare, invece, discutibile un sistema dal quale emerge, implicitamente, la possibilità di mettere a budget una modifica (di per sé rilevante) del processo/impiantistica influenzante le emissioni di gas ad effetto serra, deciderne la realizzazione (fino all'acquisto dei nuovi impianti), prevedere la data in cui le modifiche saranno efficaci e, soltanto allora, partire con un nuovo iter autorizzatorio, 30 giorni prima della data di presunta efficacia della modifica. Tale disposizione sarebbe, peraltro, da correlare da un lato al parallelo iter autorizzatorio necessario per la modifica di impianti assoggettati anche alla normativa sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (art. 8, D.lgs. n. 372/1999) e, dall'altro, qualora l'impianto non sia parimenti soggetto alla normativa I.P.P.C. ex D.lgs. n. 372/1999 (e relativo allegato I) (ipotesi, invero, abbastanza difficile), all'iter per "modifica sostanziale" (quali-quantitativa) delle emissioni, generalmente previsto dall'art. 15, c. 1, lett. A, D.P.R. n. 203/1988, e punto 21, allegato al D.P.C.M. 21 luglio 1989.

L'altro (ed ultimo) aspetto al momento affrontato dal legislatore italiano in materia di emissioni di gas ritenuti responsabili dell'effetto serra concerne la comunicazione delle informazioni per l'assegnazione delle quote di emissione che l'autorità nazionale dovrebbe assegnare annualmente, entro il 28 febbraio, al gestore di ciascun impianto tra quelli considerati. L'articolo 2 del D.L. n. 273/2004, convertito in legge n. 316/2004, si sofferma sulla prima fase del processo di assegnazione delle quote di emissione, quale la raccolta delle informazioni in tal senso. Entro il 31 dicembre 2004 i gestori degli impianti rientranti nelle categorie di attività ex allegato I, direttiva 2003/87/CE avrebbero, infatti, dovuto comunicare all'autorità competente le informazioni necessarie per ottenere l'assegnazione delle quote di emissione per il periodo 2005-2007. Anche in tal caso l'articolo 2 rinviava ad un futuro decreto la determinazione delle specifiche tecniche per l'invio delle informazioni medesime, sì come tempestivamente definite con Dec/RAS/1877/2004, di concerto tra il dicastero dell'Ambiente e della tutela del territorio e quello delle Attività produttive (pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio a far data dal 30 novembre 2004 come da comunicato apparso in *Gazzetta Ufficiale* n. 286 del 6 dicembre 2004). Anche in tal caso rilevava una duplice possibilità di invio, in formato elettronico con firma digitale, ovvero in formato elettronico "ordinario" seguita dalla forma cartacea (da privilegiare sotto il profilo probatorio). L'autorità destinataria coincide con quella competente al rilascio dell'autorizzazione. La medesima provvederà a rilasciare le agognate quote di emissione, sulle cui basi potrà

svilupparsi l'auspicato "*mercato delle emissioni*" ex art. 12, direttiva 2003/87/CE. In sostanza un sistema all'interno del quale sarà possibile trasferire le quote di emissione sia all'interno della Comunità europea, sia con Paesi esterni alla Comunità europea, qualora siano stati sottoscritti accordi internazionali con Paesi ratificanti il Protocollo di Kyoto al fine del riconoscimento reciproco delle quote di emissione tra il sistema comunitario ed i rispettivi pertinenti sistemi (art. 12, par. 1, e art. 25, direttiva citata).

Il "*mercato delle emissioni*" (o "*borsa dei fumi*" come definita da altri) è sicuramente l'aspetto più interessante e innovativo del sistema normativo, internazionale e comunitario, fondato sulla lotta al così detto "effetto serra". Non è questa la sede per entrare nella polemica sviluppata sull'efficacia o meno di tale sistema a raggiungere risultati ambientalmente significativi in termini globali. Né per affrontare il problema dell'attendibilità scientifica dei dati che hanno portato alla produzione di tale *corpus* normativo. Certo è che il nostro Paese risulta, tutt'ora, in ritardo di oltre un anno nell'applicazione della direttiva 2003/87/CE. Un ritardo vieppiù importante sol che si consideri l'impossibilità per le imprese italiane interessate di confrontarsi con le corrispondenti imprese europee localizzate in Stati presso i quali sono già state rilasciate autorizzazioni ad emettere gas responsabili dell'effetto serra, dove già sono state assegnate (o sono in via di assegnazione) le quote di emissione e, dunque, dove i virtuosi, da un punto di vista ambientale, potranno beneficiare anche in termini economici della propria meritoria condotta.