

ARPA PUGLIA

**WORKSHOP 23-24 luglio 2012 - UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BARI – II FACOLTA'
DI GIURISPRUDENZA**

**VALUTAZIONE ECONOMICA DEGLI EFFETTI SANITARI DELL'INQUINAMENTO
ATMOSFERICO: LA METODOLOGIA DELL'EEA**

PROF ANTONIO URICCHIO:

INQUADRAMENTO GIURIDICO - NORMATIVO

1. I principi del diritto comunitario dell'ambiente;

Nell'intento di contenere i danni ambientali e addossare gli effetti dannosi collegati a condotte inquinanti su chi le pone in essere, l'ordinamento comunitario ha da tempo introdotto il principio "chi inquina paga", in qualche modo fondamento dell'intero diritto dell'ambiente. In forza di tale principio, l'attività imprenditoriale viene responsabilizzata attraverso l'accollo, in capo allo stesso autore, degli oneri collettivi relativi a interventi di disinquinamento di situazioni di degrado ambientale. L'azione inquinante si traduce così in un costo aziendale, tanto più elevato, quanto maggiore è il danno producibile. Espresso, per la prima volta, dalla Dichiarazione sull'ambiente umano, approvata il 16 giugno 1972 dai Capi delle centodieci delegazioni partecipanti alla Conferenza dell' ONU tenutasi a Stoccolma, il principio "*chi inquina paga*" ha ispirato l'evoluzione della disciplina comunitaria in materia ambientale, legittimando strumenti riparatori- risarcitori e prelievi sia extratributari che tributari commisurati agli effetti dell'inquinamento prodotto o agli esborsi da sopportarne per eliminare i predetti effetti¹. Nel Programma d'azione per la protezione dell'ambiente del 17 aprile 1973, la Commissione europea, ha stabilito che "*qualsiasi spesa connessa alla prevenzione e all'eliminazione delle alterazioni ambientali è a carico del responsabile*", introducendo una sorta di responsabilità oggettiva a carico di chi ha il controllo dell'attività all'origine del danno. Con la firma, nel 1992, da parte degli stati membri e l'entrata in vigore il primo novembre del 1993 del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, e successivamente del Trattato di Amsterdam, la protezione ambientale venne elevata a politica

¹ Per note dottrinali sul principio del "*chi inquina paga*" si veda P. SELICATO, *Imposizione fiscale e principio "chi inquina paga"*, in *Rass. trib.*, 2005, 4, 1157 ss.; C. VERRIGNI, *La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali*, in *Rass. trib.*, 2003, 5, 1614 ss.; F. M. PALOMBINO, *Il significato del principio "chi inquina paga" nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 5, 871 ss.

dell'UE, riconoscendole un ruolo integrato con le altre politiche ed addirittura prioritario. Il Trattato modifica sostanzialmente il titolo VII dell'Atto unico europeo, introdotto solamente cinque anni prima, e gli articoli 2 e 3, ma in generale apporta modifiche a tutte le disposizioni in materia di tutela ambientale². Il titolo VII dell' Atto unico europeo, attualmente titolo XIX, è stato modificato ed ampliato proprio con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e con l'entrata in vigore, il 1° maggio 1999, del successivo Trattato di Amsterdam³. Nell'Atto Unico europeo, al Trattato è inserito un apposito titolo denominato Ambiente, in cui si disciplina la politica comunitaria in tale settore, fissando, insieme al principio di sussidiarietà, gli obiettivi della salvaguardia, della protezione e del miglioramento dell'ambiente, della protezione della salute umana dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali⁴. Nel tentativo di perseguire i richiamati obiettivi, il principio “*chi inquina paga*” viene riacordato con quello “*la prevenzione paga*”, che anticipa la tutela promuovendo sviluppo di tecnologie pulite ed il risparmio di risorse scarse ed energia. Il collegamento tra i due principi non è peraltro casuale; il principio «chi inquina paga» opera, infatti, come strumento per “finanziare” (attraverso l'individuazione del soggetto su cui deve gravare l'onere economico) non solo le misure riparatorie o ripristinatorie ma anche quelle precauzionali e di tutela preventiva⁵. Nel trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009,

² L'articolo 2 dispone infatti “*La comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche comuni, di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato, e sostenibile, delle attività economiche, un elevato livello di protezione ed occupazione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente, ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento della qualità e del tenore della vita, la coesione economica e sociale, e la solidarietà tra stati membri*”. L'articolo 3 a sua volta dispone: “*ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal Trattato: h) il riavvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune; l) una politica nel settore dell'ambiente; n) la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico*”.

³ Il testo del Trattato recepito in Italia dalla legge 16 giugno 1998 n. 209, introduce tra le innovazioni principali l'articolo 12 (ex articolo 6) ai sensi del quale l'unione si basa sui principi di democrazia, libertà, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'accrescimento dei poteri del parlamento europeo, mediante l'aumento dei casi di applicazione dei poteri di co-decisione, l'introduzione del principio di trasparenza, ed un aumento delle competenze degli organi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e delle politiche sociali.

⁴ Cfr. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 35 ss.

⁵ I principi di prevenzione e di precauzione trovano origini nell'ordinamento internazionale. La dichiarazione ministeriale di Bergen sullo sviluppo sostenibile del 16 maggio 1990, al par. 7, stabilisce, ad esempio: «*Al fine di raggiungere lo sviluppo sostenibile, le politiche devono essere fondate sul principio di precauzione. (...) In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure per prevenire il degrado ambientale*». Il principio di precauzione è stato poi esplicitamente riconosciuto dalla Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992, e figura nella Dichiarazione di Rio con la ben nota formulazione del principio 15: «*Per proteggere l'ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure efficienti in rapporto al loro costo volte a prevenire il degrado ambientale*. Sul principio di precauzione nella dottrina, si veda ampiamente, G. Scherillo, *Sul principio di precauzione nella scienza e nella tecnica dubbi e certezze* in *Dir. e gestione dell'ambiente*, 2001; D. Amirante, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi* in *Dir. e gestione dell'ambiente*, 2001, pag. 18; S. Grassi, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo* in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, pag. 37; M.C. Nanna, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, Napoli, 2003.

viene compiuto un ulteriore passo in avanti, esprimendo a chiare lettere il principio dello sviluppo sostenibile dell'Europa nel quadro di un elevato livello di tutela e miglioramento qualitativo dell'ambiente. Particolare attenzione deve essere riservata all'art. 191 del Trattato in forza del quale "la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: a) salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, b) protezione della salute umana, c) utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, d) promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici". Nella stessa disposizione trovano una felice sintesi i principi che hanno accompagnato l'evoluzione della normativa comunitaria in materia ambientale, quali quelli della precauzione, dell'azione preventiva, del principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e del principio «chi inquina paga».

Invero, come emerge dalla disciplina del trattato, il collegamento tra qualità dell'ambiente e tutela della salute umana è strettissimo. La politica ambientale dell'Unione si è peraltro fortemente caratterizzata nell'attenzione per i danni alla salute provocati da inquinamento atmosferico come dagli altri tipi di inquinamento (acque, rifiuti, ecc.). Rimozione degli effetti dell'inquinamento, prevenzione dei rischi e riparazione dei danni appaiono obiettivi fondamentali e imprescindibili di qualunque politica ambientale.

Per evitare o ridurre (*recte*: minimizzare) il rischio ambientale (inteso come probabilità che si abbia un danno in seguito all'esposizione ad un pericolo ambientale) e quindi per evitare o ridurre possibili danni ambientali, si rende necessario acquisire ed analizzare complesse informazioni al fine di determinare se esista una relazione causale tra un agente inquinante ed effetti negativi (*adverse effects*) sull'ecologia e/o la salute umana⁶. Tali indagini sono peraltro assunte a base di politiche di regolamentazione e di risanamento

Per gestire il rischio ambientale - una variabile largamente usata per mitigare e controllare gli effetti avversi d'interesse sanitario associabili ad attività antropiche - si è fatto ricorso al concetto di precauzione inteso come adozione preventiva di interventi cautelativi finalizzati a compensare l'incertezza che affligge le valutazioni scientifiche⁷. Il principio di precauzione è finalizzato ad

⁶ Nel processo di analisi del rischio vengono utilizzate competenze multidisciplinari: chimica, biologia, geologia, tossicologia, epidemiologia per tutte le attività di analisi di laboratorio e studi sul campo; chimica, biologia, medicina, statistica, scienza politica ecc. nella fase di valutazione del rischio; economia, politica, diritto, etica nella fase di controllo del rischio.

⁷ Per una recente applicazione del principio di precauzione concernente la presunta nocività sia all'ambiente sia alla salute umana di additivi metallici nei combustibili si veda Corte di Giustizia CE, sez. IV, 8 luglio 2010, n. 343 con nota di A. GRATANI, L'inquinamento atmosferico dall'utilizzo di additivi metallici nei veicoli: tra dubbi e ricerca continua di dati scientifici attendibili, in Riv. giur. ambiente, 2011, 1, 187 ss.

assicurare un alto livello di protezione alla salute umana e all'ambiente, in caso di un rischio individuato da una preliminare valutazione scientifica obiettiva: la valutazione scientifica obiettiva del rischio (di un danno grave e irreversibile, di pericolosità o meno di certi prodotti o tecnologie, e così via) consente di esprimere una prognosi possibilmente univoca e di gestire il rischio analizzato, scegliendo di adottare i risultati della ricerca, ovvero di discostarsi dagli stessi.

Fra i principali strumenti operativi di tale Principio ci sono la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA): procedure che, fermo restando il rispetto delle norme di qualità ambientale, basano sulla valutazione scientifica delle singole attività la possibilità di condizionare le autorizzazioni alla prescrizione di ulteriori iniziative finalizzate a garantire una maggior protezione della salute e dell'ambiente.

La Commissione Europea, negli anni, rilevato che la valutazione degli effetti sulla salute non costituiva un elemento particolarmente importante nella prassi in uso, invitava gli Stati membri, ad adottare un approccio più sistematico. E' è stato così formalizzato il concetto di VIS (valutazione di impatto sanitario – *health impact assessment*) nella Carta di Consenso di Goteborg del 1999, sulla base di studio affidati ad un gruppo di esperti dall'Organizzazione mondiale per la sanità. Lo scopo principale della VIS è quello di migliorare le informazioni che supportano i processi decisionali che hanno luogo al di fuori del settore sanitario, chiarendone le possibili future conseguenze per la salute sia della popolazione in generale che di gruppi specifici, e dando la possibilità di attuare eventuali modifiche o accorgimenti atti a mitigare o evitare eventuali effetti negativi. La VIS prevede anche un processo di coinvolgimento esplicito dei diversi attori interessati dalle decisioni oggetto della valutazione, ed è utilizzata in maniera crescente in ambito internazionale e nazionale, dove va ad affiancarsi o ad integrare altri processi di valutazione critica, quali le valutazioni di impatto ambientali, le valutazioni di impatto strategiche, quelle di impatto sociale, o di sostenibilità.

La VIS è stata, infatti, adottata dal piano sanitario strategico europeo a partire dal 2001 e quindi ripresa anche da paesi extraeuropei (Canada, Nuova Zelanda)

In questo quadro si inserisce oggi anche la recentissima legge della Regione Puglia sulla valutazione del danno sanitario (VDS), approvata dal Consiglio regionale il 17 luglio 2012 e così rubricata: "*Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate ad elevato rischio ambientale*". Dopo alcune esperienze di alcuni enti locali (comune di Forlì, provincia di Firenze), la Regione ha promosso

l'utilizzo dello strumento sia per valutare gli effetti sulla salute di nuove attività produttive potenzialmente inquinanti, sia di attività economiche in essere (c.d. VIS retrospettiva).

Senza scendere sul terreno tecnico, deve ritenersi che la VIS consiste in un processo di valutazione degli effetti sulla salute dell'inquinamento attraverso gli strumenti dell'epidemiologia e della tossicologia ma anche della sociologia e dell'economia

2. Valutazione di impatto sanitario, tutela dell'ambiente e della salute ed informazioni ambientali (E-PRTR):

E' di tutta evidenza come la valutazione di impatto sanitario presuppone l'acquisizione di idonei elementi conoscitivi sia al fine di delimitare l'estensione dei danni possibili sia delle produzioni inquinanti. Uno strumento operativo di fondamentale importanza ai fini di una compiuta analisi del rischio (sia la fase di valutazione del rischio cd risk assessment, sia la fase di controllo del rischio c.d. risk management vale a dire la fase di formulazione delle politiche di risposta al rischio) è indubbiamente il registro integrato delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (*Pollutant Release and Transfer Register - PRTR*): uno strumento efficace sotto il profilo dei costi per promuovere il miglioramento delle prestazioni ambientali, consentire al pubblico di accedere alle informazioni sulle emissioni di sostanze inquinanti e sui trasferimenti fuori sito di rifiuti e sostanze inquinanti e per seguire le evoluzioni in atto, dimostrando i progressi compiuti nella riduzione dell'inquinamento, controllando l'attuazione di determinati accordi internazionali, definendo le priorità e valutando i progressi realizzati attraverso le politiche e i programmi comunitari e nazionali in materia ambientale.

La rilevanza della fase dell'acquisizione delle informazioni, del monitoraggio della valutazione degli effetti sulla salute sono pienamente apprezzate e percepite nel sesto programma comunitario di azione in materia di Ambiente⁸ ove viene espressamente stabilita

la necessità di ridurre l'inquinamento a livelli tali che limitino al minimo gli effetti nocivi per la salute umana, con particolare riferimento alle popolazioni sensibili, e per l'ambiente nel suo complesso, di migliorare le

⁸ Adottato con la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002.

attività di monitoraggio e valutazione della qualità dell'aria, compresa la deposizione degli inquinanti, e di informare il pubblico;

considera, ai fini della tutela della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, particolarmente importante combattere alla fonte l'emissione di inquinanti nonché individuare e attuare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e comunitario;

sottolinea allo stesso tempo la necessità di incoraggiare l'offerta di informazioni accessibili ai cittadini sulla situazione e sulle tendenze in materia di ambiente nei settori sociale, economico e sanitario e di sensibilizzare il pubblico su tutte le tematiche ambientali

«Considerando» quanto innanzi, il Legislatore comunitario ha adottato il regolamento n. 166/2006⁹,

con il quale ha istituito un registro integrato delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti a livello comunitario (di seguito «PRTR europeo»), sotto forma di banca dati elettronica accessibile al pubblico, e ne stabilisce le regole di funzionamento onde attuare il protocollo UNECE sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (di seguito «protocollo») e onde facilitare la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale nonché contribuire alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento ambientale (così l'art 1 del citato reg. n. 166/2006)

I registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (***Pollutant Release and Transfer Register - PRTR***) sono uno strumento efficace sotto il profilo dei costi per promuovere il miglioramento delle prestazioni ambientali, consentire al pubblico di accedere alle informazioni sulle emissioni di sostanze inquinanti e sui trasferimenti fuori sito di rifiuti e sostanze inquinanti e per seguire le evoluzioni in atto, dimostrando i progressi compiuti nella riduzione dell'inquinamento, controllando l'attuazione di determinati accordi internazionali,

⁹ REGOLAMENTO (CE) N. 166/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 gennaio 2006 relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti

definendo le priorità e valutando i progressi realizzati attraverso le politiche e i programmi comunitari e nazionali in materia ambientale.

Gli utenti hanno infatti la facoltà di accedere a informazioni relative alle emissioni e ai trasferimenti dei complessi industriali siti, ad esempio, nel proprio comune o paese, e possono raffrontarle con quelle di altri complessi siti in tutta Europa. È inoltre possibile accedere alle tendenze registrate nel corso degli anni. L'accesso ai dati offre ai cittadini europei informazioni importanti in materia di tutela dell'ambiente e della salute e promuove azioni volte a ridurre gli impatti ambientali. Il registro fornisce inoltre alle aziende la possibilità di offrire informazioni al pubblico e mostrare il proprio impegno a favore dell'ambiente, monitorando i dati relativi all'inquinamento del loro settore L'E-PRTR mira inoltre a fornire ai governi, alle autorità competenti, ai legislatori e agli scienziati una banca dati coerente e paneuropea sulle emissioni e sui trasferimenti industriali. Sotto diverso profilo un PRTR integrato e coerente fornisce al pubblico, all'industria, agli scienziati, alle compagnie assicurative, agli enti locali, alle organizzazioni non governative e agli altri responsabili in campo decisionale una solida banca dati per i raffronti e per le decisioni future in campo ambientale (così il reg. n. 166/2006, considerando n. 4).

La riprova di quanto appena ricordato è data dal recente rapporto dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA) (*Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe* - EEA Technical report No 15/2011.), che proprio avvalendosi dei dati contenuti nel Registro europeo delle emissioni (E-PRTR), definisce il costo complessivo delle emissioni inquinanti da impianti industriali su salute e ambiente. Secondo il rapporto, i costi dei danni alla salute e all'ambiente causati dall'inquinamento atmosferico derivante dai 10.000 più grandi impianti inquinanti in Europa sono impressionanti: solo l'inquinamento atmosferico è, infatti, costato nel 2009 in media circa 200-330 euro ad ogni cittadino europeo. A ciò va aggiunto che la metà del costo totale stimato dei danni (tra 51 e 85 miliardi di euro) è stato causato da solo 191 strutture. (grandi centrali elettriche, raffinerie, impianti di produzione industriali)

Il rapporto dell'agenzia europea fornisce un elenco degli impianti che contribuiscono maggiormente a produrre i costi dei danni alla salute e all'ambiente derivanti dall'inquinamento atmosferico di origine industriale. Come dichiarato dal direttore esecutivo dell'EEA Jacqueline McGlade “i costi sono calcolati utilizzando i dati sulle emissioni indicate dagli stessi impianti” a cui vanno evidentemente aggiunti quelli “nascosti di inquinamento” spesso non stimati o rilevabili solo a distanza di anni dal momento in cui sono stati provocati (perché subiti dalle generazioni future).

Paesi come Germania, Polonia, Regno Unito, Francia e Italia, dove si trovano un elevato numero di strutture di grandi dimensioni, contribuiscono maggiormente a produrre tali costi. Tuttavia, quando i costi dei danni sono ponderati in un tentativo di riflettere la produttività delle economie nazionali, l'ordinamento dei paesi cambia in modo significativo. Le emissioni provenienti da paesi come Bulgaria, Romania, Estonia, Polonia e Repubblica Ceca sono quindi relativamente più importanti in relazione ai costi dei danni.

Il rapporto dimostra la forte connessione tra effetti degli agenti inquinanti e danno alla salute umana. Gli inquinanti atmosferici primari emessi nel corso dei processi di combustione di qualsiasi natura (monossido e biossido di carbonio, gli ossidi di azoto, le polveri, l'anidride solforosa, diossina) provocano in particolare alcune malattie sempre più diffuse come: cancro, disturbi del sistema immunitario, allergie e asma. Gli inquinanti primari, dopo l'emissione, sono soggetti a processi di diffusione, di trasporto, di deposizione e subiscono inoltre dei processi di trasformazione chimico - fisica che possono portare alla formazione degli inquinanti secondari, spesso ancora più tossici .

3.- Istituzione ed evoluzione dell'E-PRTR

La dichiarazione di Rio del 1992 ha dato un forte impulso al monitoraggio e all'informazione ambientale. Proprio a seguito di quanto convenuto in quella sede, fu avanzata e poi raccolta l'idea di istituire una serie di inventari delle emissioni per offrire al pubblico l'accesso a informazioni sulle sostanze inquinanti. Nell'UE, l'adozione di strumenti di informazione ambientale venne concretizzata per la prima volta nel 1996 grazie alla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC), cui seguì nel 2000 l'adozione della decisione della Commissione in merito all'attuazione del Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER)¹⁰. Nel 1998 entrò in vigore la convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, conosciuta come convenzione di Aarhus, volta ad assicurare al pubblico il diritto di accesso alle informazioni ambientali¹¹. Nell'ambito della convenzione, il 21 maggio

¹⁰ In tema di recepimento delle Direttive comunitarie in materia ambientale nell'ordinamento italiano si veda G. MASTRODONATO, *The implementation of EC Directives in Italy: the Environmental Code and the Transversal Tools*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2010, 2, 80 ss.

¹¹ Sul tema si veda G. RECCHIA (a cura di), *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007; I. CASU, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 1,

2003 venne adottato, nel corso di una riunione straordinaria delle parti alla convenzione di Aarhus, uno specifico protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (PRTR), entrato in vigore a ottobre 2009.

L'obiettivo di tutti questi strumenti era sviluppare metodi che **garantissero una reale partecipazione dei cittadini alle questioni ambientali**, migliorando l'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale.

Affinché la Comunità europea potesse attuare il protocollo PRTR venne istituito il Registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (E-PRTR) mediante il regolamento (CE) N. 166/2006, che risulta in alcuni casi più rigoroso del protocollo, poiché richiede la comunicazione dei dati relativi a 5 sostanze inquinanti supplementari e impone il rispetto di soglie più severe per altre 6 sostanze inquinanti. L'European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR) consente di accedere ai dati ambientali inviati dai complessi industriali situati negli stati membri dell'UE (compresi Islanda, Norvegia e Svizzera). Questo registro, che sostituisce il precedente Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER - istituito con la decisione 2000/479/C), è stato attivato nel novembre 2009 dalla Commissione europea e dall'Agenzia europea dell'ambiente allo scopo di migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali.

L'origine del registro ha un percorso articolato, che collega la direttiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) finalizzata alla prevenzione e controllo integrati dell'inquinamento provocato da settori industriali, con la convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni in materia ambientale. Va, infatti, avvertito che la maggior parte dei complessi industriali interessati dall'E-PRTR svolge attività classificate nella direttiva IPPC (direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento). La direttiva IPPC impone ai complessi industriali rientranti nel suo raggio d'azione di operare in conformità ai permessi contenenti valori limite di emissioni basati sulle migliori tecniche disponibili (MTD), intese a evitare o, ove ciò non sia possibile, ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente. Per ulteriori informazioni sulla direttiva IPPC, si rimanda al sito Web della Commissione sull'IPPC e al sito Web IRIS (sistema informativo di comunicazione delle emissioni industriali).

177 ss.; A. TANZI – E. FASOLI – L. IAPICHINO (a cura di), *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; M. MACCHIA, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2006, 3, 639 ss.

4. La disciplina contenuta nel regolamento CE n. 166/2006

L'E-PRTR include i 27 Stati membri dell'UE, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia, la Serbia e Svizzera. Il registro contiene dati comunicati da circa 28 000 complessi industriali e relativi a 65 attività economiche nell'ambito dei seguenti 9 settori industriali:

- Settore energetico
- Produzione e trasformazione dei metalli
- Industria mineraria
- Industria chimica
- Gestione dei rifiuti e delle acque reflue
- Produzione e lavorazione della carta e del legno
- Allevamento intensivo e acquacoltura
- Prodotti animali e vegetali del settore alimentare e delle bevande
- Altre attività

Nel registro vengono forniti dati relativi a 91 sostanze inquinanti classificate in 7 gruppi:

- Gas a effetto serra
- Altri gas
- Metalli pesanti
- Pesticidi
- Sostanze organiche clorate
- Altre sostanze organiche
- Sostanze inorganiche

Un complesso industriale ha l'obbligo di comunicare dati all'E-PRTR qualora soddisfi i seguenti criteri:

- Il complesso rientra in almeno una delle 65 attività economiche elencate nell'allegato I del regolamento E-PRTR e supera almeno una delle soglie di capacità definite dall'E-PRTR
- Il complesso effettua trasferimenti di rifiuti fuori sito oltre le soglie specifiche definite nell'articolo 5 del regolamento
- Il complesso emette sostanze inquinanti oltre le soglie specifiche definite per ciascun comparto (aria, acqua e suolo) nell'allegato II del regolamento E-PRTR

I dati che ciascun complesso industriale ha l'obbligo di comunicare qualora superi le soglie definite riguardano:

- Le emissioni nell'aria, nell'acqua e al suolo di una qualsiasi fra le 91 sostanze inquinanti incluse nell'E-PRTR
- I trasferimenti fuori sito di una qualsiasi fra le 91 sostanze inquinanti incluse nell'E-PRTR nelle acque reflue destinate al trattamento al di fuori del complesso
- I trasferimenti fuori sito di rifiuti (comunicati in tonnellate/anno) a fini di recupero o smaltimento; in relazione agli spostamenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi in uscita dal paese con l'obbligo di comunicazione, è inoltre necessario fornire i dettagli di chi si farà carico di tali rifiuti

I dati comunicati relativi alle emissioni comprendono qualsiasi introduzione di una delle sostanze inquinanti elencate nell'ambiente in seguito a qualsiasi attività umana, volontaria o involontaria, abituale o straordinaria, presso il sito del complesso industriale.

I dati vengono comunicati dai singoli complessi industriali alle autorità competenti su base annua. Le autorità nazionali raccolgono i dati e ne controllano la qualità, quindi li inviano alla Commissione europea e all'Agenzia europea dell'ambiente, dove verranno elaborati e infine divulgati tramite il presente sito Web. Per ulteriori informazioni sulle procedure di comunicazione e sui contenuti, si rimanda al documento di orientamento sull'E-PRTR.

Il registro contiene le emissioni rilasciate e i trasferimenti di rifiuti relativi all'anno 2007, 2008 e 2009. A partire dal 2010, i dati disponibili nel registro verranno aggiornati ad maggio di ogni anno. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) aiuta la Commissione europea nelle operazioni di controllo dei dati per l'E-PRTR. Ai fini della revisione informale dei dati dell'E-PRTR del 2007, 2008 e 2009, sono stati coinvolti i suoi tre centri dati europei. In una prima fase, i paesi partecipanti hanno ricevuto un feedback dettagliato in merito alla qualità dei dati dell'E-PRTR. I controlli sono consistiti in una valutazione del numero di complessi industriali e di rapporti sulle emissioni, dei quantitativi di emissioni e di trasferimenti comunicati, delle richieste di riservatezza, delle emissioni accidentali ecc.

Nella seconda fase, i dati dell'E-PRTR sono stati quindi raffrontati con i dati raccolti nell'ambito della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e del Sistema per lo scambio di quote di emissione dell'UE (per le emissioni nell'aria), con i dati comunicati a Eurostat e AEA (per i

rifiuti e per i movimenti transfrontalieri di rifiuti) e con i dati raccolti da AEA e WISE, il sistema informativo europeo in materia di acque (per le emissioni nell'acqua). L'obiettivo è evidenziare le differenze e le possibili incoerenze fra i dati raccolti nell'ambito di diversi obblighi di comunicazione, consentendo in tal modo ai paesi partecipanti di correggere i propri dati qualora venissero individuati errori. Gli obblighi di comunicazione sono da espletare su base annuale (nell'ambito dell'EPER, per il quale sono disponibili i dati degli anni di riferimento 2001 e 2004, su base triennale)

I gestori soggetti al regolamento E-PRTR hanno l'obbligo di fornire alle autorità competenti i migliori dati disponibili in relazione alle emissioni prodotte e ai trasferimenti effettuati dai loro complessi industriali. È poi compito delle autorità nazionali competenti valutare la qualità dei dati e se le informazioni fornite dai singoli complessi siano conformi in termini di completezza, coerenza e precisione. Per ulteriori informazioni sulle procedure di controllo e garanzia della qualità in ciascuno Stato membro dell'UE, si rimanda al documento di orientamento sull'E-PRTR e ai collegamenti ai registri nazionali già esistenti.

Gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) controllano la conformità dei dati inviati al formato di comunicazione concordato mediante differenti procedure di validazione automatica. Tale validazione riguarda informazioni chiave, quali il tipo di sostanze inquinanti, i codici dei settori industriali, le coordinate geografiche e il formato dei dati, e viene eseguita obbligatoriamente prima dell'inserimento dei dati nel registro E-PRTR.

I set di dati vengono valutati e rivisti anche tramite un raffronto effettuato con i dati comunicati nell'ambito del precedente registro EPER e un controllo geografico.

5. Il DPR n. 157/2011: attuazione del Regolamento E-PRTR in Italia

Nel dare attuazione al regolamento n. 166/2006, il D.P.R. 11 luglio 2011 n. 157 reca la disciplina avente ad oggetto l'istituzione di un Registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le Direttive n. 91/689/Ce e n. 96/61/Ce». Al riguardo va ricordato che l'art. 20 del Regolamento (Ce) n. 166/2006 aveva demandato all'iniziativa dei singoli Stati membri la designazione delle autorità competenti in sede nazionale, le modalità «pratiche» di espletamento degli adempimenti a carico dei diversi soggetti, la fissazione delle sanzioni per inadempienza agli obblighi previsti, la definizione degli obblighi dei gestori, la fissazione dei contenuti della comunicazione, le modalità attraverso le quali garantire la pubblicità dei dati e la sensibilizzazione del pubblico. Invero il d.p.r. 157 citato contiene la disciplina attuativa indicata fatta eccezione delle

sanzioni (in forza del principio di legalità che governa la materia sanzionatoria occorre un apposito Decreto Legislativo).

Invero, contenuti e modalità di presentazione, obblighi posti a carico dei gestori dei complessi sono precisati nelle Linee Guida e nelle istruzioni di cui all'Allegato II del Regolamento nazionale, oltre che nelle varie Schede che compongono il Questionario della Dichiarazione PRTR, da compilarsi ad opera dei gestori dei complessi rientranti nel campo d'applicazione del Regolamento (Ce) n. 166/2006, che risulta riportata in Appendice al decreto, restando in ogni caso confermata la prassi, divenuta ormai consuetudine, dell'invio in forma telematica.

6. La Legge regionale 17 luglio 2012: valutazione del danno sanitario

L'art. 2, comma 1 della legge, approvata la scorsa settimana, dispone che l'Agenzia regionale dei servizi sanitari (Ares), l'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente della Puglia (Arpa) e l'Azienda sanitaria locale (Asl) , con riferimento alle aree ad alto rischio ambientale di Taranto e di Brindisi, dovranno, insieme, redigere un rapporto di Valutazione del danno sanitario (Vds) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale¹². Una volta redatto il rapporto Vds, è inoltrato alle aziende interessate per la formulazione di eventuali osservazioni che dovranno essere prese in considerazione dalle succitate Autorità. Il rapporto, successivamente, verrà trasmesso alla Giunta regionale per la relativa presa d'atto. Il primo rapporto dovrà essere redatto entro 90 giorni dalla approvazione del regolamento, poi ogni anno.

Per effetto dell'art. 3, comma 1 della suddetta Legge Regionale, quando la valutazione evidenzia criticità, gli stabilimenti industriali dovranno ridurre le emissioni in atmosfera degli inquinanti: le aziende obbligate alla riduzione dei valori di emissione, successivamente alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (BURP) del rapporto Vds, presentano un "piano di riduzione" che indichi le misure e gli interventi da attuare per il conseguimento degli obiettivi di diminuzione prescritti e deve essere approvato entro trenta giorni dalle succitate autorità. La riduzione sarà determinata in proporzione al danno accertato rispetto al valore medio calcolato sui dati disponibili dei precedenti cinque anni. Spetterà, poi all'ARPA Puglia provvedere a effettuare le necessarie verifiche per valutare l'effettiva attuazione dei piani e l'efficacia delle misure previste.

¹² Sul potere normativo delle Regioni di adottare le misure più atte a contrastare l'inquinamento atmosferico si veda F. MIDIRI, La disciplina delle emissioni in atmosfera nel "testo unico ambiente", in Riv. giur. ambiente, 2010, 2, 273 ss.; E. TANZARELLI, Inquinamento atmosferico e misure di limitazione alla circolazione di veicoli, in Riv. giur. ambiente, 2008, 3/4, 599 ss.; S. GUARINO, Un tributo del Giudice amministrativo al potere regionale di contrasto all'inquinamento atmosferico, in Riv. giur. ambiente, 2011, 1, 125.

L'esecuzione del “piano di riduzione” avverrà a spese dei soggetti gestori e, in caso di mancata presentazione del piano ovvero di inadempimento agli obiettivi fissati da quest'ultimo, si può arrivare, dopo diffida, anche alla sospensione dell'esercizio dell'impianto.

La Giunta in tempi brevi con un regolamento fisserà i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto Vds.