

Piano Aria Integrato Regionale (PAIR 2030)

Presentazione di osservazioni ai sensi dell'art. 34, comma 3, L.R. 16/2017
e dell'art. 14, comma 2, D.Lgs 152/2006.

Osservazione presentata da **CONFINDUSTRIA CERAMICA**

Osservazione n. **1**

AMBITO DELL'OSSERVAZIONE

Selezionare gli ambiti e gli oggetti di interesse (è possibile selezionare più caselle)

Aspetti di carattere generale

Quadro conoscitivo

Relazione generale

Capitolo/i **11.4.3.4**

Norme Tecniche di Attuazione

Rapporto Ambientale

Studio di incidenza

TESTO DELL'OSSERVAZIONE

Inserire il testo dell'osservazione

Le aree di superamento

Il precedente sistema di zonizzazione del territorio adottava un criterio su base comunale e distingueva le aree interessate dal superamento contestuale di PM10 e NO2 rispetto a quelle con superamento PM10. Questo permetteva una più puntuale descrizione delle effettive realtà locali e una conseguente perimetrazione nell'applicazione delle misure.

La scelta attuata da questo Piano di far coincidere le aree di superamento con le Zone Pianura Ovest ed Est e con l'Agglomerato (aree funzionali alla reportistica UE e non alla descrizione delle effettive situazioni territoriali) comporta di fatto la **perdita di informazioni più puntuali sulle situazioni locali**.

Viene così **limitata la possibilità di una oculata calibrazione delle misure** con un appiattimento delle valutazioni che possono essere condotte nell'esame di localizzazioni e condizioni di esercizio delle attività e delle sorgenti emissive.

Misure per attività produttive (i)

Le previsioni dell'art. 25, comma 1, delle NTA determinano una **ingerenza particolarmente marcata della discrezionalità amministrativa nella sfera della libertà di iniziativa economica**.

I contenuti delle autorizzazioni ambientali impattano infatti direttamente su investimenti necessari, gestione aziendale, costi operativi e parità di condizioni competitive rispetto ai concorrenti.

Pertanto le prescrizioni contenute nelle autorizzazioni devono essere sempre caratterizzate da una evidente proporzionalità della misura imposta rispetto al bene superiore tutelato. La **necessità e la proporzionalità del gravame operativo ed economico che viene posto a carico dell'impresa** dalla prescrizione introdotta deve essere valutato anche rispetto alle previsioni della legge 180/2011 (cd "statuto delle imprese") che vincola le pubbliche amministrazioni ad operare secondo criteri di economicità, efficacia, uniformità di trattamento, proporzionalità e prevede che debbano essere ridotti o eliminati, ove possibile, gli adempimenti non sostanziali a carico delle imprese.

In questo senso la norma in esame presenta alcune criticità:

- l'art. 15 della Direttiva IED prevede che le Autorità competenti possono fissare valore limite di emissioni meno severi di quelli previsti dalle "BAT Conclusion", in ragione delle condizioni ambientali locali o delle caratteristiche tecniche dell'installazione. **La previsione delle NTA annulla a priori questa possibilità;**
- l'approccio unilateralmente scelto dalla Regione pone di fatto le imprese insediate in Emilia-Romagna in una **posizione strutturale di svantaggio competitivo** rispetto ai concorrenti europei;
- **nel punto 1.a)**, relativo alle nuove installazioni, dopo le parole "nei limiti in cui sia tecnicamente possibile" dovrebbe essere inserito l'inciso "e non comporti costi sproporzionati".
- l'applicazione del **punto 1.a)** è prevista per l'intero territorio regionale (quindi anche alla zona Appennino non classificata con area di superamento). Questo appare illogico e non sufficientemente motivato: nella zona Appennino infatti la combustione industriale è responsabile del 2,5% delle emissioni di Polveri contro il 75% della combustione non industriale (figura 60 del Quadro conoscitivo). Conseguentemente il punto 1.a andrebbe soppresso;
- **nel punto 1.b)**, nella parte relativa alle nuove installazioni, dopo le parole "nei limiti in cui sia tecnicamente possibile" dovrebbe essere inserito l'inciso "e non comporti costi sproporzionati";
- **nei punti 1.a) e 1.b)** dovrebbe essere inserita la previsione che l'Autorità competente documenta in un allegato alle condizioni di autorizzazione le valutazioni compiute circa la fattibilità tecnica e la sostenibilità economica delle prescrizioni inserite

Misure per attività produttive (ii)

Le **attività produttive regolate da AIA** sono quelle che, da molti anni, sono vincolate dalla normativa europea a introdurre e rispettare le migliori tecniche disponibili (BAT) identificate per lo specifico settore di riferimento ed hanno perciò già realizzato gli investimenti possibili in termini impiantistici e gestionali per il contenimento degli impatti.

Le BAT sono aggiornate periodicamente al progresso tecnologico ed è già normativamente previsto il meccanismo per l'adeguamento delle attività esistenti alle BAT aggiornate.

Inoltre le aziende in AIA hanno severi obblighi di reporting annuale che ne monitorano le evoluzioni e, nel caso ad esempio del comparto ceramico, ne rilevano i miglioramenti, come evidenziato nel grafico sottostante estratto dal Rapporto annuale elaborato sulla base dei report AIA d'intesa con la Regione.

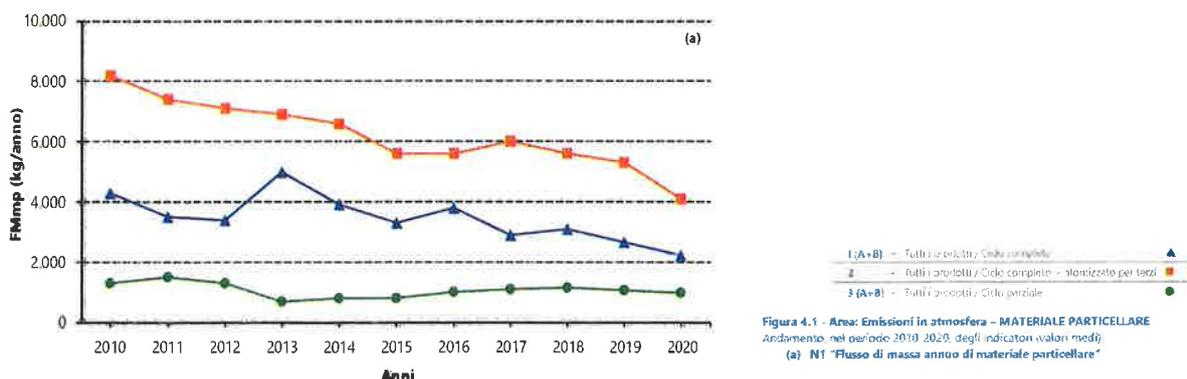


Figura 4.1 - Area: Emissioni in atmosfera - MATERIALE PARTICELLARE
Andamento nel periodo 2010-2020, degli indicatori valori medi
(a) N1 "Flusso di massa annuo di materiale particolato"

Le imprese in AIA sono poi soggette ad un programma di controlli periodici da parte di Arpae. Dal sito Arpae si rileva che nel 2021 sono state effettuate 842 visite di controllo in impianti AIA (a fronte di 850 impianti esistenti in Regione).

Risulta pertanto **difficilmente giustificabile la scelta di concentrare l'introduzione di misure severe e di immediata attuazione proprio su quella parte delle attività industriali soggette a AIA** che, in forza di altra disciplina preesistente, cogente e sovraordinata sta già adottando le BAT, è maggiormente controllata, ha mostrato negli anni una progressiva riduzione degli impatti, sarà comunque vincolata all'adeguamento delle BAT.

Questa scelta operata dalla Regione presenta inoltre una **dubbia ragionevolezza in termini di potenzialità di tutela del bene** a motivo della marginalità delle riduzioni di emissioni che potranno derivare dalle imprese AIA rispetto ad altre fonti esistenti con apporti maggiori al totale regionale.

Misure per attività produttive (iii)

All'art. 25.2 delle NTA è prevista una futura **"revisione dei criteri regionali di autorizzabilità"** con un successivo atto di Giunta che dovrà attuare i criteri elencati al punto 11.4.3.4 della Relazione generale.

Si evidenzia che i criteri di revisione indicati sono in molti casi **formulati in modo assoluto** (es "adozione di ogni accorgimento atto a limitare le emissioni di CO e di polveri", "limitazioni e divieti su alcune tipologie di materie prime e processi produttivi", ecc).

Non è mai previsto, né nell'art. 25.2 né nel punto 11.4.3.4, che la Regione nel ridisegnare i CRIAER debba appoggiarsi a **criteri di ragionevolezza e disponibilità tecnica, adeguatezza rispetto all'obiettivo e sostenibilità economica** della misura da introdurre.

Il medesimo punto 11.4.3.4 stabilisce che **"per gli impianti produttivi che generano rilevanti flussi di massa di sostanze inquinanti"** sarà prevista l'installazione di **sistemi di controllo in continuo** dei principali punti di emissione o di parametri di controllo del funzionamento dell'impianto.

Non sono forniti elementi né parametri per identificare quali sono i "rilevanti flussi di massa", non è definito chi è il soggetto che può procedere all'individuazione, né la procedura da seguire. La misura così descritta è **ambigua e apre spazi ad applicazioni arbitrarie** da parte di singole Autorità.

Per la sua generalità, indeterminatezza e potenziale disomogeneità applicativa, la misura dovrebbe essere cancellata.

Rapporto con la disciplina VIA

L'art. 27 delle NTA introduce una previsione che va a interagire con i procedimenti di valutazione di impatto ambientale, quindi con una disciplina già ampiamente regolata e sufficientemente complessa.

La formulazione proposta rischia di **generare improprie duplicazioni di adempimenti** a carico dei proponenti e, soprattutto, **disparità di trattamento** a seconda delle valutazioni che potranno essere compiute dalle articolazioni territoriali Arpae incaricate delle istruttorie.

La norma viene infatti qualificata, al comma 3, come "prescrizione" e diverrebbe pertanto subito operativa mentre viene rinviato ad una successiva direttiva regionale la definizione dei suoi contenuti operativi.

È auspicabile che l'operatività di questa previsione venga subordinata alla preventiva ed esatta definizione dei suoi contenuti da parte della Regione mediante la prevista direttiva.

La formulazione della norma non rende agevole capire se è essa è destinata, come sembrerebbe logico, esclusivamente ai progetti di nuovi impianti insediati nelle aree di superamento.

Accordo d'Area del distretto ceramico

Come noto è stato recentemente rinnovato, con la sottoscrizione anche da parte della Regione Emilia-Romagna, l' "**Accordo territoriale volontario per il contenimento delle emissioni nel distretto ceramico di Modena Reggio Emilia**". Questo strumento ha dato negli anni ottimi risultati, certificati anche per la recente azione di monitoraggio condotta (cfr. Delibera della Giunta Regionale Emilia-Romagna n. 145 del 6/2/2023).

Pertanto, valutiamo positivamente la previsione di cui al comma 3 dell'art. 25 delle NTA, relativa al **valore di accordi d'area e territoriali come requisito preferenziale per la concessione di contributi e finanziamenti** regionali per le imprese coinvolte.

Rileviamo tuttavia che la medesima previsione, contenuta anche nella precedente versione del PAIR, **non ha mai trovato applicazione all'interno di bandi regionali**. Auspichiamo per il futuro una maggiore consequenzialità di azione.

Piano Aria Integrato Regionale (PAIR 2030)

Presentazione di osservazioni ai sensi dell'art. 34, comma 3, L.R. 16/2017
e dell'art. 14, comma 2, D.Lgs 152/2006.

Osservazione presentata da **CONFINDUSTRIA CERAMICA**

Osservazione n. **2**

AMBITO DELL'OSSERVAZIONE

Selezionare gli ambiti e gli oggetti di interesse (è possibile selezionare più caselle)

Aspetti di carattere generale

Quadro conoscitivo

Relazione generale

Capitolo/i

Norme Tecniche di Attuazione

Rapporto Ambientale

Studio di incidenza

TESTO DELL'OSSERVAZIONE

Inserire il testo dell'osservazione

Certezza delle previsioni e ruolo dei soggetti attuatori

Esprimiamo apprezzamento per la rimozione, rispetto alle precedenti Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del PAIR 2020, di ogni riferimento ad un **"principio del saldo zero"** e/o "saldo zero mitigato" per le attività produttive.

L'aleatorietà, l'ambiguità e l'arbitrarietà di quella previsione, già stigmatizzata a suo tempo, hanno infatti creato **difficoltà interpretative da parte delle diverse articolazioni territoriali di Arpae**, che hanno richiesto specifici interventi regionali di indirizzo; questo non ha però potuto evitare gravi disomogeneità applicative nel territorio. Al riguardo sarebbe auspicabile un'azione regionale tesa ad assicurare la diffusa e uniforme consapevolezza del superamento del precedente approccio.

Anche sulla base dell'esperienza sopra richiamata osserviamo che le previsioni del Piano, che avranno un'incidenza diretta sull'attività delle imprese insediate nella regione, dovrebbero essere tutte caratterizzate da una **preventiva ed esatta definizione delle condizioni di applicabilità e dei contenuti, evitando di lasciare ambiti discrezionali**.

È infatti opportuno che l'azione attuativa delle articolazioni territoriali attraverso le quali la Regione esercita le proprie funzioni di amministrazione attiva e di controllo si svolga **secondo criteri noti ex ante e nell'alveo di puntali indirizzi regionali**, al fine di assicurare la necessaria uniformità e trasparenza e permettere alle imprese di compiere scelte consapevoli.

Proporzionalità delle misure rispetto agli obiettivi

Nel **Quadro Conoscitivo** adottato sono rese importanti informazioni sui contributi effettivi alle emissioni regionali dei diversi macro-settori di attività.

Prendendo a riferimento l'aggregato **"M3:Combustione industriale"**, nel quale si inserisce il principale potenzialità emissiva del comparto ceramico, si evidenzia un contributo complessivo limitato, in alcuni casi esiguo.

Se poi si confrontano i dati più recenti con quelli forniti in occasione della formazione del PAIR 2020 si evidenzia che il contributo della combustione industriale ha registrato per tutti gli inquinanti un andamento in riduzione, con l'unica eccezione del SO₂.

	totale E-R		Contributo
	Combust. Industr.		
	t	%	
NOx	106745	12207	11,4%
PTS			
PM10	13637	993	7,3%
PM2,5			
SO2	17498	9773	55,9%
CO	176846	4501	2,5%
NH3	51522		0,0%
COV	99002	1770	1,8%

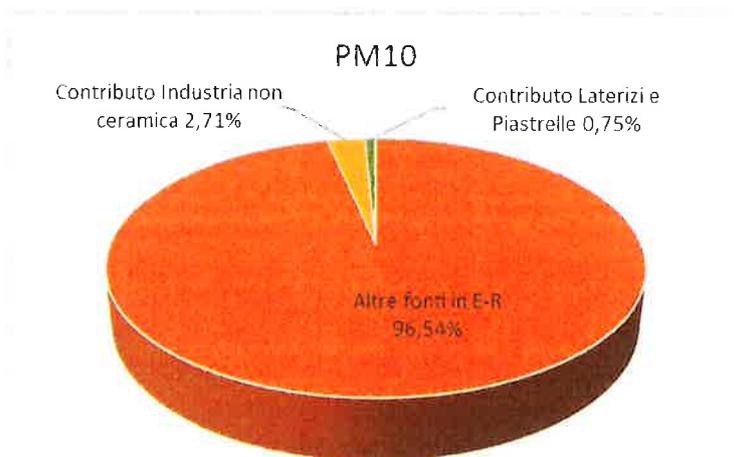
DOCUMENTO PAIR 2030 (^)		
totale E-R	Combust. Industr.	Contributo
	t	
68720	6297	9,2%
13598	565	4,2%
11200	387	3,5%
9811	308	3,1%
10889	7610	69,9%
124958	2702	2,2%
46861	22	0,0%
125166	349	0,3%

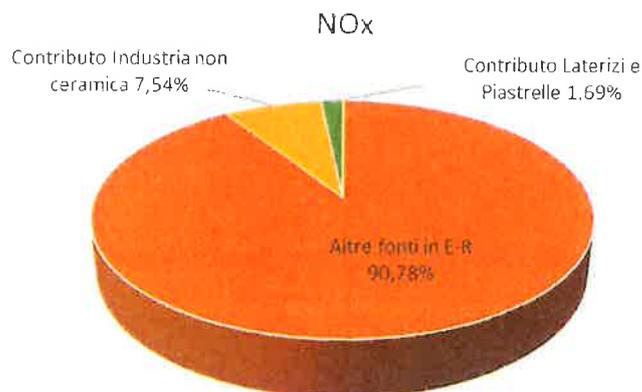
(*) tabella 2 del Documento Preliminare PAIR 2020

(^) tabella 7a del Quadro Conoscitivo PAIR 2030

Le emissioni da combustione industriale rappresentano quindi il 3,5% delle emissioni regionali di PM10 (con una riduzione superiore al 50% nel periodo di esame). Per le emissioni di NOx il contributo della combustione industriale è del 9,2% (era dell'11,4%) mentre quello per le COV è sceso allo 0,3% (ridotto quindi di sei volte).

All'interno dell'aggregato regionale "M3:Combustione industriale" il peso del comparto ceramico e laterizi alle emissioni regionali di PM10 e NOx è evidenziato nei seguenti grafici (elaborati sulla base delle Figure 79-81 della Relazione generale).





A fonte delle evidenze sopra richiamate, fornite dai documenti di Piano, **si ravvisa un difetto di proporzionalità** tra il numero e la severità delle prescrizioni che le NTA prevedono per le attività produttive ed il reale contributo che queste apportano alle emissioni complessive insistenti sul territorio regionale.

Le NTA manifestano inoltre un **approccio squilibrato** nel momento in cui, a carico di macro-settori per i quali sono documentati contributi emissivi ben più rilevanti, sono previste prescrizioni meno severe, con termini temporali di attuazione dilatati o, in alcuni casi, meri indirizzi. In questo senso non sembra che l'approccio seguito sia basato su una congrua valutazione di impatto e di efficacia delle misure proposte.

Infine, i documenti di Piano registrato correttamente il trend di riduzione delle emissioni del comparto industriale, che non sembra condiviso da altri macro-settori. Pertanto un **principio di razionalità ed efficacia dell'azione amministrativa** dovrebbe spingere a concentrare i maggiori sforzi laddove gli spazi di miglioramento sono ancora ampi e possono pertanto essere maggiori gli effetti generati dalle misure.

Nel complesso quindi le previsioni previste per il settore industriale e per quello ceramico in particolare appaiono nel merito non adeguatamente giustificate e non proporzionali rispetto alla situazione di fatto e alla possibilità di raggiungere obiettivi di ulteriore sensibile miglioramento.

Proporzionalità delle misure rispetto ai costi

Il comma 6 dell'articolo 1 delle NTA richiama tra i principi generali del Piano la necessità di operare "attraverso misure che non comportino costi sproporzionati rispetto agli obiettivi attesi".

Il principio, enunciato correttamente, non trova poi declinazione operativa nel successivo articolato.

Ad esempio dovrebbe essere previsto che le Autorità competenti al rilascio di autorizzazioni, prima di introdurre prescrizioni che non hanno fondamento in norme generali (es. per il settore ceramico la DGR 1159/2014), debbano **compiere una valutazione degli impatti economici imposti in riferimento all'effetto ambientale atteso**.

In particolare la condizione di "proporzionalità economica" della misura dovrebbe essere esplicitamente richiamata nell'articolo 25, comma 1 lett a) e b).