

*Ridotti i valori del coefficiente unitario e gli importi minimi*

# Relazione di riferimento garanzie meno gravose

Alcune modifiche dell'Allegato A al decreto minAmb n. 141/2016, ad opera del D.M. 28 aprile 2017, rischiano di determinare conseguenze non positive per gli operatori del settore

di **Alessandro Kiniger**, B&P Avvocati

Nell'ambito della disciplina ippc, la relazione di riferimento costituisce il terreno del dibattito più acceso degli ultimi anni. Se molti impianti sottoposti ad aia di competenza regionale (o provinciale) sono riusciti a evitare il tema attraverso lo *screening* previsto dal D.M. del 13 novembre 2014, n. 272<sup>[1]</sup>, gli impianti sottoposti ad aia statale hanno dovuto - e devono ancora oggi - confrontarsi con una prassi ministeriale incerta e con una disciplina regolamentare mutevole. Sotto il primo profilo, si ricorda che nel corso dell'istruttoria per la valutazione e approvazione delle relazioni di riferimento, nel dicembre 2016 il ministero dell'Ambiente ha trasmesso a oltre un terzo dei gestori di impianti sottoposti ad aia una richiesta di aggiornamento della *relazione*. Lo scopo era garantire il rispetto «dei requisiti minimi di cui all'allegato 2) al D.M. n. 272/2014, anche attraverso l'esecuzione di ulteriori necessarie caratterizzazioni» e

«dimostrare l'impossibilità pratica del verificarsi di una contaminazione»<sup>[2]</sup>. Il carattere standardizzato della richiesta, identica per tutti oltre 120 impianti, ha però portato molti gestori a contestarne la legittimità innanzi ai competenti tribunali amministrativi regionali<sup>[3]</sup>. Dal punto di vista regolamentare, invece, dopo il D.M. n. 272/2014 è stato emanato il D.M. 26 maggio 2016, n. 141<sup>[4]</sup>, in tema di garanzie finanziarie, oggetto - anche questo - di numerose impugnazioni avanti al giudice amministrativo e modificato con il regolamento in commento.

Con il decreto 28 aprile 2017<sup>[5]</sup>, in vigore dal 4 luglio 2017, il Ministero è, infatti, tornato sul tema delle garanzie e propone un allegato A di nuova formulazione, che sostituisce quello accluso al D.M. n. 141/2016. Tre le ragioni alla base delle modifiche:

- chiarire le modalità di applicazione dei criteri indicati nel D.M. n. 141/2016;

- rivedere i valori dei coefficienti necessari per determinare l'importo della garanzia finanziaria;
- considerare i primi esiti istruttori relativi ai procedimenti di validazione delle relazioni di riferimento in ambito ministeriale.

Di seguito una sintesi delle principali variazioni intervenute.

## **Quantificazione commisurata alla efficacia dello strumento**

Il D.M. n. 141/2016 non individuava la **tipologia** degli strumenti finanziari utilizzabili e riconosceva ampia discrezionalità tanto al gestore nella scelta della garanzia, quanto all'autorità competente nella valutazione della sua adeguatezza rispetto al rischio (da valutarsi in termini di tempistica ed efficacia). Con il nuovo regolamento, il Ministero conferma la precedente impostazione, prendendo però atto della possibili-

[1] «Decreto recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento, di cui all'art. 5, comma 1, lettera v-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», successivamente modificato con D.M. 17 luglio 2015, n. 141.

[2] Sul punto si veda, dello stesso autore di questo articolo, *Relazione di riferimento aggiornamento standard*, in *Ambiente&Sicurezza* n. 2/2017, pagina 72.

[3] Rispetto a questo tema si segnala l'avvenuta emanazione di alcuni provvedimenti di revoca in autotutela dei provvedimenti con i quali erano state chieste le integrazioni documentali.

[4] «Criteri da tenere in conto nel determinare l'importo delle garanzie finanziarie, di cui all'articolo 29-sexies, comma 9-septies, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» (in *Gazzetta ufficiale* del 10 ottobre 2016, n. 237). Per un commento si veda, dello stesso autore di questo articolo, *AIA. Garanzie anti-inquinamento pubblicati i criteri ministeriali*, in *Ambiente&Sicurezza* n. 21/2016, p. 72 e seguenti.

[5] In *Gazzetta ufficiale* del 3 luglio 2017, n. 153.

[6] L'art. 1 comma 4 del D.M. n. 141/2016 prevede che «le garanzie finanziarie regolarmente prestata ai sensi dell'articolo 242 comma 7 del d.lgs. 152/2006, per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi di bonifica, sospendono l'eventuale obbligo di prestare le garanzie finanziarie di cui all'art. 29-sexies, comma 9-septies, del d.lgs. 152/2006, per le attività condotte sul sito di bonifica per il periodo nel quale sono in essere».

## TABELLA 1

### Valori del coefficiente unitario

| Classe* | Indicazione di pericolo (regolamento (CE) n. 1272/2008)   | Quantitativi Mg (o m <sup>3</sup> ) | CU €/Mg (o €/m <sup>3</sup> ) |
|---------|---|-------------------------------------|-------------------------------|
| 1       | H350, H350(i), H351, H340, H341   | Q <sub>1</sub>                      | CU <sub>1</sub> =8            |
| 2       | H300, H304, H310, H330, H360(d), H360(f), H361(de), H361(ff), H361(fd), H400, H410, H411 R54, R55, R56, R57 | Q <sub>2</sub>                      | CU <sub>2</sub> =4            |
| 3       | H301, H311, H331, H370, H371, H372  | Q <sub>3</sub>                      | CU <sub>3</sub> =2            |
| 4       | H302, H312, H332, H412, H413, R58   | Q <sub>4</sub>                      | CU <sub>4</sub> =1            |

\*

1. Sostanze cancerogene e/o mutagene (accertate o sospette)
2. Sostanze letali, sostanze pericolose per fertilità o per il feto, sostanze tossiche per l'ambiente
3. Sostanze tossiche per l'uomo
4. Sostanze pericolose per l'uomo e/o per l'ambiente

lità che il gestore attivi o abbia attivato una **pluralità di strumenti finanziari indipendenti**, tali da ridurre il rischio (o “alea”) legato all’attivazione di una sola garanzia. Anche in questo caso, come quando venga ammessa una garanzia finanziaria diversa da quelle «a prima richiesta e senza eccezioni», gli importi riportati nel D.M. n. 141/2016 dovranno essere adeguati «*aumentandoli o riducendoli in funzione della reale efficacia e dell'importo garantito con tali strumenti*» (nella prima formulazione gli importi dovevano essere almeno raddoppiati). Il Ministero chiarisce poi all’autorità competente che l’unico rischio che la stessa deve quantificare in sede di determinazione dell’importo della garanzia è legato all’*alea* della stessa, mentre nessuna quantificazione (bensì una mera valutazione) è legata all’onerosità degli eventuali futuri interventi, necessari per riportare il sito nelle condizioni “fotografate” con la relazione

di riferimento.

Una nuova specificazione in merito al **rapporto tra la garanzia finanziaria collegata alla relazione di riferimento e quella** che il gestore presta ai sensi dell’art. 242, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006 **per l’esecuzione di «interventi di bonifica»**<sup>[6]</sup> sembra presentare profili di **illogicità**. L’alternatività delle due garanzie prevista dal D.M. n.

141/2016, oltre che essere stata valutata con particolare favore dagli operatori del settore, rispondeva a un’esigenza di economicità. Nel nuovo regolamento, il Ministero ha però affrontato nuovamente il tema, precisando che «*non sono pertinenti, a tal fine, le garanzie prestate per attività di messa in sicurezza operativa o d'emergenza, non avendo tali attività finalità di recupero*

[7] Nel regolamento si afferma che, diversamente, «sono invece senz'altro pertinenti le attività di vera e propria bonifica e le attività di messa in sicurezza permanente, trattandosi di attività volte alla definitiva sistemazione del sito, con prospettiva di sua altra destinazione».

[8] Si ricorda che ai sensi dell'art. 3 comma 2 del D.M. n. 141/206, su indicazione dell'amministrazione beneficiaria, l'autorità competente può prevedere coefficienti unitari più elevati di quelli dell'allegato A per le «installazioni che presentano particolari rischi ambientali ed igienico-sanitari» e che l'ammontare della garanzia dovrà in ogni caso consentire la copertura dei costi relativi alla nuova relazione di riferimento da svolgersi al momento della cessazione definitiva delle attività dell'installazione, nonché dei costi relativi alla eventuale necessaria progettazione ed attuazione delle misure volte a riportare il sito nello stato ambientale fotografato nella relazione di riferimento.

completo del sito»<sup>[7]</sup>. Pertanto, nel caso di interventi di messa in sicurezza operativa il gestore non potrà esimersi dal prestare *anche* la garanzia collegata alla relazione di riferimento, che potrà essere ridotta in proporzione al valore della garanzia prestata per la “miso” (riduzione che in ogni caso non potrà superare il 30% dell'importo della garanzia prevista in tema di aia). La specificazione lascia perplessi per almeno tre ragioni:

- innanzitutto perché nei siti in esercizio (i soli sottoposti alla relazione di riferimento) la messa in sicurezza operativa costituisce, per sua natura, l'intervento privilegiato e più diffuso rispetto alle altre forme di risanamento e ciò rischia di rendere inutile, per molti gestori, l'alternatività tra le due garanzie prevista dal D.M. n. 141/2016;
- dal punto di vista tecnico, la miso rappresenta un intervento più efficace di altri a contenere eventuali nuove contaminazioni collegate all'utilizzo delle sostanze pericolose pertinenti;

- da ultimo, pur avendo natura “non definitiva”, la messa in sicurezza operativa delle acque di falda risulta, in certi casi, idonea a traguardare, da sola, i valori di concentrazione soglia di rischio (csr) richiesti per considerare il sito non più contaminato.

### **Criteria di calcolo commisurati ai quantitativi di sostanze**

Il nuovo decreto conferma, quale  **criterio di calcolo dell'importo della garanzia**, quello basato sulla quantità di *sostanze pericolose pertinenti*. Ai fini della determinazione delle quantità, risulta utile la specificazione per la quale, in caso di «trasformazione di materie prime pericolose in prodotti, scari-

*chi o emissioni pericolosi, le quantità sono conteggiate una sola volta, a condizione di fare riferimento alla classe di pericolosità più penalizzante tra quelle attribuite*». Oltre al criterio di calcolo è stata confermata anche la **formula per conteggiare l'importo della garanzia**, così come la descrizione del coefficiente unitario CU<sub>1</sub>. Sono stati invece in parte modificati - e in certi casi quasi dimezzati - i **valori del predetto coefficiente unitario** (vedere la **tabella 1**), applicabili «ferme restando le definitive valutazioni dell'Autorità competente nell'esame dei singoli casi concreti». Sempre in tema di determinazione del coefficiente unitario<sup>[8]</sup>, il regolamento in commento inserisce una nuova specificazione:

- per gli **impianti nuovi**, i quantitativi massimi di sostanze gestite annualmente fanno riferimento a un esercizio continuativo «alle condizioni di massima capacità produttiva, tenendo conto di eventuali limiti tecnologici o legali»;
- per gli **impianti in funzione da al-**

*Nel caso di interventi di messa in sicurezza operativa il gestore non potrà esimersi dal prestare anche la garanzia collegata alla relazione di riferimento*

**TABELLA 2****Nuovi importi minimi**

| Codice IPPC        | Categoria di attività   | Garanzia per estensione (euro/10.000 m <sup>2</sup> ) |
|--------------------|---|---|
| 1.1                | Attività finalizzate alla produzione di energia attraverso combustione  | 50.000  |
| 1.2                | Raffinazione di petrolio o gas  | 300.000   |
| 1.3                | Produzione coke   | 100.000   |
| 1.4                | Gassificazione o liquefazione carbone o altri combustibili  | 100.000   |
| 2.1; 2.2           | Arrostimento o sinterizzazione minerali metallici; produzione ghisa o acciaio   | 200.000   |
| 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 | Lavorazione metalli ferrosi e non; funzionamento fonderie di metalli; trattamenti superficiali con processi elettrolitici o chimici | 50.000  |
| 3.1                | Produzione di cemento, calce viva, ossido di magnesio   | 100.000   |
| 3.2                | Produzione di amianto   | 500.000   |
| 3.3 ; 3.4          | Fabbricazione del vetro; fusione sostanze minerali  | 50.000  |
| 3.5                | Fabbricazione prodotti ceramici   | 25.000  |
| 4.1                | Produzione di prodotti chimici organici   | 400.000   |
| 4.2                | Produzione di prodotti chimici inorganici   | 300.000   |
| 4.3                | Produzione di fertilizzanti   | 100.000   |
| 4.4; 4.5           | Produzione di prodotti fitosanitari o biocidi; produzione di prodotti farmaceutici  | 200.000   |
| 4.6                | Produzione di esplosivi   | 100.000   |
| 5                  | Gestione dei rifiuti  | 0   |
| 6.1                | Fabbricazione di pasta di carta, carta, cartoni, pannelli a base di legno   | 50.000  |
| 6.2                | Pretrattamento o tintura di fibre tessili   | 50.000  |
| 6.3                | Concia di pelli   | 50.000  |
| 6.4; 6.5; 6.6      | Produzioni alimentari, smaltimento o riciclaggio carcasse; allevamento intensivo  | 15.000  |
| 6.7                | Trattamenti superficiali con solventi   | 50.000  |
| 6.8                | Fabbricazione carbonio o grafite  | 25.000  |
| 6.9                | Stoccaggio geologico CO <sub>2</sub>  | 0   |
| 6.10               | Conservazione del legno   | 50.000  |
| 6.11               | Trattamento indipendente acque reflue   | 50.000  |

[9] Se la formulazione del 2016 prevedeva che «la garanzia minima non deve essere, in ogni caso, inferiore», l'attuale allegato prevede che «i valori della garanzia (...) possono essere sostituiti con i valori per ettaro».

[10] Nel D.M. n. 141/2016 alle raffinerie era infatti assegnato un valore di € 500.000 per ettaro e agli impianti chimici organici un valore di € 400.000; la nuova formulazione ha mantenuto immutato il coefficiente degli impianti chimici e ridotto il valore di quello delle raffinerie a € 300.000 per ettaro.

*Le superfici eccedenti i 50 ettari fino a 200 ettari saranno computate al 50% mentre quelle superiori ai 200 ettari saranno considerate al 10%*

meno 5 anni «nell'assetto attuale», la determinazione dei quantitativi massimi può invece basarsi sui «dati storici rilevati in un periodo significativo».

Ferma l'utilità della specificazione, non si comprende come debbano essere determinati i quantitativi massimi per gli impianti (non nuovi) in esercizio da meno di 5 anni o in esercizio da più di 5 anni, ma con un assetto diverso da quello attuale.

### Criteria di calcolo commisurati all'estensione delle aree

Il D.M. n. 141/2016 prevedeva che la **garanzia minima** non potesse essere inferiore a determinati valori calcolati sulla base degli ettari di estensione dell'installazione e della categoria di attività ivi esercitata. Il nuovo decreto, invece, distingue tra **installazioni "molto estese"** e "ridotte", prevedendo solo per le prime che «i valori della garanzia posti a riferimento nel capitolo 2» (si vedano quelli calcolati sulla ba-

se del quantitativo di sostanze pericolose pertinenti) «possono essere sostituiti con i valori per ettaro (o sua frazione) di estensione del territorio interessato». La nuova formulazione sembra meno perentoria della precedente<sup>[9]</sup> e risulta, comunque, poco chiaro sulla base di quali parametri le installazioni siano da considerare "molto estese". In ogni caso, al di là dell'applicazione del valore minimo della garanzia solo a questa tipologia di installazione, il principale fattore di novità è costituito dall'avvenuta **riduzione di numerosi tra gli importi minimi** considerati nella tabella di riferimento (vedere la **tabella 2**).

Il D.M. 28 aprile 2017 non dà conto delle ragioni che hanno indotto la modifica dei coefficienti, né si comprende sulla base di quali parametri, a titolo esemplificativo, il Ministero ritenga oggi (contrariamente a un anno fa) che un impianto di raffinazione di petrolio possa contaminare meno di un impianto per la produzione di prodotti chimici

organici<sup>[10]</sup>. Il nuovo regolamento specifica però che per le installazioni molto estese e caratterizzate da attività omogenee i coefficienti indicati in tabella si applicheranno ai primi 50 ettari di estensione; le estensioni eccedenti i 50 ettari fino a 200 ettari saranno invece computate al 50% e quelle eccedenti i 200 ettari al 10%.

### Riduzione e importi minimi connessi alla caratterizzazione

**Non risultano modifiche sostanziali** relative alle sezioni riguardanti la riduzione della garanzia connessa al periodo di vita utile residuo dell'installazione, nonché alla determinazione degli importi minimi connessi alla caratterizzazione, rispetto all'originaria formulazione dell'allegato A al D.M. n. 141/2016.