

Relazione Illustrativa

Il decreto ministeriale in corso di emanazione recepisce, in linea generale, le linee guida emanate in materia dalla Commissione dell'Unione Europea citate in premessa, in modo da adattare al contesto normativo e ambientale italiano con lo scopo di non introdurre adempimenti sostanzialmente differenti per le imprese italiane rispetto alle imprese europee concorrenti. Le stesse linee Guida comunitarie esplicitano la volontà di «chiarire concretamente il testo e la finalità della direttiva, per consentirne un'attuazione uniforme da parte degli Stati membri».

Ciò, peraltro, è del tutto in linea con la lettera *v-bis*) dell'art. 5 del Dlgs. 152/2006 (come introdotto dall'art. 1 del Dlgs 46/2014) che appunto prevede che «nella redazione della relazione di riferimento si terrà conto delle linee guida eventualmente emanate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE».

In tale quadro, peraltro, il decreto non può limitarsi a tradurre le linee guida comunitarie, ponendosi ad un livello più attuativo, nell'ambito del quale risulta necessario definire le modalità applicative della procedura, tenendo conto delle eventuali peculiarità dell'assetto normativo italiano (con particolare riferimento alla normativa sulle bonifiche e a quella in materia di rifiuti), nonché (in particolare per gli impianti di competenza ministeriale) i tempi di attuazione. Si noti che tali modalità applicative, nel fornire strumenti a gestori ed autorità competenti per individuare “quali” elementi sono oggetto della relazione di riferimento, hanno necessariamente come risultato corollario quello di individuare “se” ci sono elementi da riportare nella relazione di riferimento e conseguentemente se tale relazione è dovuta o meno. Ciò non esula, pertanto, dall'oggetto del provvedimento.

Il testo ha senz'altro recepito le indicazioni del Consiglio di Stato relative a chiarimenti terminologici o sintattici. Sono state, altresì, recepite le segnalazioni del Consiglio di Stato relative a parti del provvedimento o della relazione illustrativa che richiedevano chiarimenti o approfondimenti. Non è stato ritenuto, invece, possibile recepire il suggerimento di introdurre per le piccole e medie imprese specifiche semplificazioni, poiché azioni in tal senso sono apparse prive di motivazione tecnica da un punto di vista ambientale.

Articolo 1 – Oggetto, ambito di applicazione ed esclusioni

L'articolo in rubrica definisce l'ambito di applicazione del presente schema di regolamento, dal quale sono escluse le installazioni collocate interamente in mare su piattaforme *off-shore*, il cui esercizio non è generalmente suscettibile di determinare nel sito contaminazioni di suolo o acque sotterranee con sostanze pericolose pertinenti, e per le quali in ogni caso le modalità di redazione di una eventuale relazione di riferimento non può fare riferimento ai criteri indicati.

A riguardo si rammenta che per le installazioni in mare le attività oggetto dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) in quanto ricomprese nella categoria di attività di cui all'allegato VIII, alla parte seconda, del D.Lgs. 152/06 (nel seguito “attività IPPC”) 1.4-bis sono quelle operate sopra la piattaforma *off-shore*, e non quelle effettuate in prossimità del fondale, oggetto invece di autorizzazione alla realizzazione e di specifiche diverse autorizzazioni all'esercizio¹. Pertanto tecnicamente è del tutto residuale la possibilità che le attività oggetto dell'AIA determinino una

¹ Si fa presente che nessun impianto realizzato sul fondale svolge attività soggette ad AIA e che tale eventualità è da escludere, allo stato dello sviluppo tecnologico.

specifica contaminazione dei suoli e delle acque sotterranee nell'area delimitata dal perimetro dell'installazione. Ciò determina la sostanziale inutilità di emanare il regolamento di cui all'art.29-*sexies*, comma 9-*sexies*, del Decreto legislativo 152/2006 per tali casistiche.

Ciò premesso, si rammenta che (a differenza della normativa italiana) la normativa comunitaria non assoggetta gli impianti *off-shore* ad autorizzazione integrata ambientale, e conseguentemente per tali impianti non esiste alcun obbligo comunitario in materia di relazione di riferimento. Le "Linee guida della Commissione europea sulle relazioni di riferimento di cui all'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali", pertanto, non sono riferite né al caso degli impianti *off-shore* (in quanto non specificamente soggetti alla direttiva), né a installazioni che svolgono attività IPPC collocate sul fondale (in quanto si tratta di una casistica inesistente). Ciò fa sì che, per gli impianti in mare, le particolari condizioni del sito rendono comunque inapplicabili le modalità per la redazione della relazione di riferimento illustrate nello schema di regolamento in oggetto, poiché esse sono sviluppate a partire dalle linee guida fissate in materia dalla Commissione UE. L'eventuale definizione di diverse, specifiche, modalità per gli impianti collocati in mare richiederebbe approfondimenti tecnici onerosi in termini sia di risorse, sia di tempi istruttori, determinando un notevole ritardo nell'emanazione del regolamento, ritardo ingiustificato, stante la irrilevanza della casistica aggiuntiva da disciplinare.

Si rammenta, a riguardo, che comunque residua, a norma dell'articolo 29-*sexies*, comma 9-*sexies*, del Decreto legislativo 152/2006, la facoltà di stabilire con successivo ulteriore decreto, ove se ne ravvisasse la necessità, le specifiche modalità per redigere la relazione di riferimento degli impianti *off-shore*.

Articolo 2 - Definizioni

L'articolo chiarisce che le definizioni utilizzate si rifanno a quelle della pertinente norma primaria.

Articolo 3 – Obbligo di presentazione della relazione di riferimento

E' chiarito quali siano le installazioni per le quali va verificato l'obbligo di presentare la relazione di riferimento, e quali, invece, sono tenute a presentare senz'altro la relazione di riferimento, per le caratteristiche tipiche delle attività condotte.

In dettaglio queste ultime installazioni sono gli impianti (raffinerie, acciaierie primarie, grandi impianti chimici, grandi centrali termoelettriche a combustibile liquido o solido) che la norma ha sottoposto ad autorizzazione statale per motivi di potenziale rilevanza degli effetti del relativo esercizio sull'ambiente.

La scala e le caratteristiche tecniche di tali installazioni rende in ogni caso necessaria, allo stato dell'arte, la gestione di quantitativi di sostanze pericolose talmente ingenti da poter affermare a priori la loro pertinenza ai fini della redazione della relazione di riferimento.

In proposito non è apparso opportuno recepire il suggerimento del Consiglio di Stato relativo ad un richiamo all'Allegato 1, poiché appare che l'oggetto dell'articolo (casistiche soggette all'obbligo di presentare la relazione di riferimento) non sia del tutto pertinente con tale allegato (che illustra strumenti per riconoscere tali casistiche).

Articolo 4 – Verifica della sussistenza dell'obbligo di presentazione della relazione di riferimento

E' richiamato l'obbligo di legge di corredare ogni nuova istanza di AIA con la relazione di riferimento (se dovuta) o con le motivazioni per le quali essa non è dovuta.²

² La norma primaria individua la relazione di riferimento (riferita alla situazione antecedente il primo aggiornamento dell'AIA successivo all'entrata in vigore del D.Lgs. 46/2014) quale un elemento essenziale di

In particolare è chiarito che i gestori, ove ritengano non dovuta la relazione di riferimento, devono darne evidenza all'Autorità Competente, attraverso apposita relazione che evidenzi, applicando una specifica procedura (di cui all'allegato 1), l'assenza di sostanze pericolose pertinenti e la conseguente insussistenza dell'obbligo di presentazione della relazione di riferimento.

Come suggerito dal Consiglio di Stato è stato espressamente richiamato l'obbligo di legge di aggiornare la relazione di riferimento, o la verifica di sussistenza dei relativi obblighi, alla presentazione di istanze di modifica sostanziale.

Non è stato invece recepito il suggerimento del Consiglio di Stato in relazione all'eliminazione del secondo periodo del comma 1, poiché esso non appare ridondante.

Non è apparso praticabile il suggerimento del Consiglio di Stato di introdurre specifiche procedure semplificate per le piccole e medie imprese. Il testo già prevede per tali imprese la possibilità di effettuare la verifica della sussistenza dell'obbligo di presentazione della relazione di riferimento ai sensi dell'articolo 4, con le modalità di cui all'Allegato 1, modalità che sono generalmente di agevole applicazione per le piccole e medie imprese. Ulteriori facilitazioni non sono apparse giustificabili.

Articolo 5 – Contenuti minimi della relazione di riferimento

Sono chiariti i contenuti minimi delle relazioni di riferimento, sia nel caso generale (tramite rimando all'allegato 2), fornendo indicazioni specifiche su come strutturare le indagini (tramite l'allegato 3), sia nel caso particolare delle discariche (per le quali è la norma primaria a disciplinare gli obblighi di ripristino).

Riguardo i dati già disponibili in attuazione di altra normativa, va detto che (come precisato nell'allegato 3) risulta critico verificarne la pregressa validazione, nonché la pertinenza ai fini specifici della relazione di riferimento.

Allegato 1 – procedura per l'individuazione di sostanze pericolose pertinenti

E' illustrata nel dettaglio la procedura che consente al gestore di individuare le sostanze che devono essere oggetto della relazione di riferimento o, in loro assenza, di evidenziare l'esclusione dell'obbligo di presentare la relazione di riferimento.³

ogni istanza (anche in caso di modifiche o riesami), ma ha messo i gestori in condizione di ottemperare a tale obbligo in un quadro di incertezza fino all'emanazione del presente regolamento. Da parte loro le autorità competenti hanno dovuto decidere se concludere i procedimenti senza validare la relazione di riferimento, o validare in via provvisoria la relazione nelle more dell'emanazione del regolamento (con conseguente duplicazione degli oneri amministrativi), o sospendere i procedimenti. Generalmente si è applicata la prima strategia (rinviare la validazione della relazione di riferimento), considerando che ciò non pregiudica in alcun modo né l'ambiente, né i diritti del gestore, né l'adempimento degli obblighi comunitari (mentre ritardare l'emanazione di un provvedimento di AIA sì). Ciò, peraltro, è compatibile con il disposto normativo (art. 29-ter, comma 1, lettera m, del D.lgs. 152/06) che recita: "l'autorità competente esamina la relazione disponendo nell'autorizzazione o nell'atto di aggiornamento, ove ritenuto necessario ai fini della sua validazione, ulteriori specifici approfondimenti". Non sfugga, peraltro, che in tal modo si sottraggono (per la riconosciuta difficoltà tecnica e la inessenzialità della validazione ai fini delle condizioni autorizzative) le lacune della relazione di riferimento dall'applicazione dell'articolo 29-ter, comma 4, del D.lgs. 152/06.

³ Le procedure illustrate sono sostanzialmente conformi a quelle già applicate dal MATTM e dalle autorità competenti regionali a partire dal 2014 e sono pertanto state già diffusamente impiegate senza problemi di rilievo per centinaia di installazioni in tutta Italia. Una loro modifica potrebbe comportare significativi oneri economici aggiuntivi ai gestori e oneri amministrativi aggiuntivi alle autorità competenti.

Riguardo la possibilità di escludere dalle indagini alcune sostanze in virtù delle misure di contenimento del rischio applicate [punto 3) della Fase 3, per inciso allineato su indicazione del Consiglio di Stato alla terminologia utilizzata nelle linee guida comunitarie], pare opportuno un sviluppare le seguenti considerazioni. Di frequente in sede autorizzativa sono ritenute “adeguate” alcune misure di contenimento del rischio di contaminazione. Tale circostanza, peraltro, non è di per sé sufficiente a dimostrare che non esiste effettiva possibilità di contaminazione del suolo o delle acque sotterranee. Come noto, difatti, l’adeguatezza in applicazione della normativa in materia di “prevenzione e riduzione integrata dell’inquinamento” (IPPC) è valutata con criteri di “migliori tecniche disponibili”, criteri che sottintendono valutazioni di fattibilità tecnica, sostenibilità economica, bilanciamento degli effetti incrociati e valutazione costi/benefici, e che quindi possono portare a ritenere accettabile un rischio di contaminazione residuo significativo. Solo se il gestore dimostra che l’incremento di rischio di contaminazione determinato dalla presenza dell’installazione è effettivamente irrilevante (ad esempio perché minore del rischio di fondo) si può invece escludere la pertinenza della sostanza.

Non sfugga che si tratta comunque di un passaggio in cui si lascia ampia discrezionalità tecnica al valutatore. Per limitare tale discrezionalità, in prospettiva, sarebbe da integrare il regolamento fissando una metodica di riferimento per la quantificazione del rischio di contaminazione e una soglia di rilevanza di tale rischio. Allo stato delle conoscenze, però, non ci sono ancora buone pratiche consolidate da porre a riferimento su tali aspetti, trattandosi di una normativa nuova, con specifiche particolari finalità, e per la quale, pertanto, riferimenti ad altre esperienze potrebbero essere non adeguati.

Per limitare tale discrezionalità almeno con riferimento agli impianti di accertata rilevanza (tale da assegnare la relativa competenza autorizzativa allo Stato), si precisa che per essi la procedura non può in alcun caso escludere la pertinenza di alcune sostanze pericolose presenti nell’installazione, e specificamente⁴:

- a) delle sostanze già presenti nel suolo con concentrazioni rilevanti, per le quali, anche in considerazione della dimensione tipica degli impianti in questione, è cautelativo assumere in base a tale esperienza un rischio di contaminazione significativo;
- b) delle sostanze non gassose che singolarmente superano le soglie della Tabella 1, poiché le caratteristiche di scala tipiche di tali impianti fanno prevedere una ingente presenza di tali sostanze pericolose, tale da rendere di fatto impossibile che il rischio sia ridotto al punto da rendere la sostanza non pertinente.

Riguardo tali caratteristiche di scala, si rammenta che si sta parlando di raffinerie di petrolio, acciaierie primarie, centrali termoelettriche con potenza superiore a 300 MW termici alimentate a combustibili solidi o liquidi (di fatto a carbone) e impianti che producono più di centomila tonnellate di prodotti chimici di base, in altre parole di impianti che singolarmente (per poter avere gestioni economicamente sostenibili) annualmente movimentano centinaia di migliaia di tonnellate di sostanze pericolose. La rilevanza di tali volumi determina la illustrata opportunità di applicare particolari cautele (non a caso si tratta di impianti che quasi sempre ricadono in SIN) limitando già a livello di regolamento la discrezionalità tecnica con la quale è possibile applicare l’Allegato 1.

Allegato 2 – contenuti minimi della relazione di riferimento

⁴ I criteri illustrati alle lettere a e b derivano direttamente da specifiche indicazioni formulate, dalla Commissione istruttoria per l’autorizzazione integrata ambientale-IPPC, nell’ambito di istruttorie relative a procedimenti statali in corso.

Sono illustrati in dettaglio i requisiti minimi della relazione di riferimento, del tutto coerenti con quelli indicati nelle linee guida comunitarie.⁵

Allegato 3 – Criteri per acquisire informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee con riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti

Sono illustrati nel dettaglio i criteri per condurre nuove indagini e raccogliere dati utili alla redazione della relazione di riferimento.⁶

Tali criteri tengono conto di quanto previsto in materia di bonifica al paragrafo “Ubicazione dei punti di campionamento” dell’Allegato 2, al Titolo V, della Parte Quarta, del Decreto legislativo 152/06, in cui si parla di strategie a “ubicazione sistematica” e “ragionata” prospettando una loro possibile applicazione contemporanea e non escludendo campioni compositi. E’ stato, peraltro, necessario adeguare ed ampliare tali concetti, per considerare che nel caso in specie non si vuole tanto caratterizzare uno stato di contaminazione attuale, quanto fornire un riferimento per determinare in futuro l’incremento della presenza di sostanze pericolose pertinenti. In particolare si è ritenuto opportuno chiarire espressamente i casi in cui è ammissibile l’impiego di campioni compositi (che permettono a parità di costo di avere una caratterizzazione statisticamente più rappresentativa) in luogo di campioni puntuali (richiesti tipicamente in attuazione della normativa sulle bonifiche e più adatti a cogliere singolarità e contaminazioni localizzate).

I criteri danno, tra l’altro, indicazioni su come scegliere la localizzazione dei campioni, anche in considerazione della storia del sito, su come condurre le analisi e su come caratterizzare le acque sotterranee.

E’ inoltre indicato come considerare le informazioni già disponibili sullo stato del sottosuolo.

A riguardo pare necessario chiarire che le specifiche finalità della relazione di riferimento possono determinare l’inadeguatezza delle informazioni già disponibili sullo stato del sottosuolo in diversi casi.

- In primo luogo non è opportuno considerare significative informazioni sullo stato del sottosuolo prodotte in ottemperanza di altra normativa, ma non ancora validate da parte della competente autorità pubblica. L’eventuale acquisizione e validazione di tali informazioni nell’ambito della relazione di riferimento, difatti, potrebbe determinare un conflitto di competenza con tale autorità pubblica. Al riguardo va difatti considerato che le finalità della relazione di riferimento sono del tutto diverse da quelle di altra normativa (ad esempio in materia di bonifica) e questo potrebbe determinare valutazioni sensibilmente differenti.⁷
- In secondo luogo non possono essere considerate significative informazioni sullo stato del sottosuolo acquisite molto tempo prima della presentazione dell’istanza di AIA, poiché

⁵ Tali requisiti corrispondono a quelli già richiesti dal MATTM a partire dal 2014 per gli impianti di competenza, e sono pertanto già stati applicati senza problemi di rilievo a decine di installazioni in tutta Italia. Una loro modifica potrebbe comportare significativi oneri economici aggiuntivi ai gestori.

⁶ Tali criteri corrispondono sostanzialmente a quelli già richiesti dal MATTM a partire dal 2014 per gli impianti di competenza, e sono pertanto già stati applicati senza problemi di rilievo a decine di installazioni in tutta Italia. Una loro modifica potrebbe comportare significativi oneri economici aggiuntivi ai gestori.

⁷ Per fare un esempio, un’indagine che indica un ampio campo di variabilità dello stato di contaminazione (diciamo da 10 a 40) può essere considerata “validabile” con il valore 10 ai fini della relazione di riferimento (più basso è il valore, più il gestore dovrà lasciare pulito il sito a chiusura); “validabile” con il valore 40 ai fini del confronto con i CSC (per gli obblighi di bonifica è cautelativo considerare il valore più alto); “non validabile” in altri casi perché meritevole di approfondimento con un metodo più preciso.

potenzialmente non più rappresentative dello stato attuale (in particolare se sono intervenute azioni di bonifica o risanamento), o molto tempo dopo tale presentazione (vedi art. 29-*quater*, comma 1, lettera m, del Decreto legislativo 152/06), a meno che non disposte nell'ambito dello stesso processo di validazione della relazione di riferimento.

- Infine non possono essere considerate sufficienti informazioni sullo stato del sottosuolo relative a sostanze non corrispondenti alle sostanze pericolose pertinenti.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Il presente regolamento non introduce alcun nuovo onere economico o attività aggiuntiva per la pubblica amministrazione in generale e per le amministrazioni interessate.

Si rileva, di contro, che l'emanazione del provvedimento si rende opportuna per semplificare, con conseguente economia di risorse istruttorie, il compito delle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali in merito alla validazione dei contenuti della relazione di riferimento, parte integrante della istanza di autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-ter, comma 1, lettera m), del Decreto legislativo 152/2006.