



CONFINDUSTRIA

## D.M. 6 Marzo 2017, n. 58

Regolamento recante le modalità, anche contabili, e le tariffe da applicare in relazione alle istruttorie ed ai controlli previsti al Titolo III-bis della Parte Seconda, nonché i compensi spettanti ai membri della commissione istruttoria di cui all'articolo 8-bis .

Febbraio 2018

## **Premessa**

Con la presente nota si intende dare evidenza di come le politiche ambientali nazionali possano, in alcuni casi, porsi in contrasto con politiche industriali messe in atto dal Governo Italiano per sostenere lo sviluppo dell'industria, in modo che la stessa abbia un ruolo determinante nel far ripartire l'economia nazionale.

In particolare, è noto che il Governo ha deciso di mettere in piedi, anche grazie al contributo di Confindustria, un Piano Nazionale "Industria 4.0" che è stato ulteriormente rafforzato con le disposizioni contenute all'interno della Legge di Bilancio 2018. Tra le misure proposte ci sono interventi che incidono positivamente in maniera diretta sui bilanci delle imprese, ovvero la proroga del cd. "Superammortamento" (+140% per beni strumentali) e l'introduzione dell' "Iperammortamento" (Maggiorazione del costo di acquisizione del bene agevolabile ai soli fini della deduzione delle quote di ammortamento o della quota capitale dei canoni di locazione finanziaria, pari al 250%, per i cd. "beni 4.0"). Senza entrare troppo nel merito delle disposizioni, appare evidente l'intenzione di sostenere gli investimenti industriali, con particolare riferimento all'innovazione.

Innovazione che, a nostro modo di vedere, rappresenta lo strumento principale per convergere verso una crescita che sia anche sostenibile dal punto di vista ambientale.

E' perciò importante fare molta attenzione all'introduzione di misure che, di contro, rischiano di drenare le risorse alle stesse imprese, senza che a tali richieste economiche corrisponda un adeguato beneficio. E' questo il caso, a nostro modo di vedere, della revisione del tariffario nazionale per effettuare i rilievi, gli accertamenti ed i sopralluoghi indispensabili per l'istruttoria delle domande di autorizzazione integrata ambientale (AIA), così come quelle di modifica o riesame del procedimento.

## **Quadro generale**

Dal punto di vista giuridico, quando si parla di tariffa, ci si riferisce al corrispettivo fissato in virtù di un contratto privatistico che l'utente paga per la fornitura di un pubblico servizio liberamente richiesto. Tale nozione rientra in quella di prestazione patrimoniale imposta, all'interno della quale sono stati ricompresi non solo i tributi, ma anche i

contributi, oltre che, appunto, le tariffe dovute a soggetti appartenenti all'Amministrazione pubblica, con riferimento a prestazioni da questi erogate. Ne sono un esempio quelle in materia di tariffe per servizi comunali di affissione e pubblicità (cfr. Corte Cost. n. 36 del 1959). La natura di corrispettivo della tariffa è stata riconosciuta anche dalla Suprema Corte (Sentenze n. 6418 del 2005), ma ancor più efficacemente dalla Corte Costituzionale che, con Sentenza n. 335 del 2008, relativa alla natura della tariffa del servizio idrico integrato, ne ha stabilito la natura di corrispettivo di una prestazione commerciale che trova la sua ragion d'essere nel contratto di utenza. In buona sostanza, a fronte del pagamento della tariffa, l'utente riceve una prestazione.

### **L'AIA e le tariffe**

Per effetto dell'introduzione della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale nella Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, le definizioni riguardanti l'AIA si trovano nel Titolo I della medesima parte seconda, recante "*principi generali per le procedure di VIA, VAS e per la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)*", e in particolare all'articolo 5, così come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 46 del 2014 che ha recepito la Direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali.

L'AIA viene, dunque, definita dalla lettera o-bis) del comma 1 dell'articolo 5 come "*il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c)<sup>1</sup>, o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c). Un'autorizzazione integrata ambientale può valere per una o più installazioni o parti di essa che siano localizzate sullo stesso sito e gestite dal medesimo gestore. Nel caso in cui diverse parti di una installazione siano gestite da gestori differenti le relative autorizzazioni integrate ambientali sono opportunamente coordinate a livello istruttorio*".

Da segnalare che con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 46 del 2014, ai fini della definizione di AIA si fa riferimento all'installazione e non più all'impianto. Per installazione, a mente dell'articolo 5 del d.lgs. n. 152 del 2006, lettera i-quater, si intende una "*unità tecnica*

---

<sup>1</sup> Attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 (Es: industria chimica)

*permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'Allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento. E' considerata accessoria l'attività tecnicamente connessa anche quando condotta da diverso gestore".*

L'AIA, pertanto, non si applica più esclusivamente alle attività di cui all'Allegato VIII alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 ed alle attività connesse svolte dallo stesso gestore dell'installazione, ma anche ad attività accessorie di gestori terzi. In particolare, per quanto attiene la definizione di "attività connessa", si rimanda a quella fornita dalla Circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 27 ottobre 2014.

L'autorizzazione così definita è, quindi, necessaria per esercitare le attività sopracitate ed è rilasciata tenendo conto di quanto indicato dall'Allegato XI alla Parte seconda del Testo Unico Ambientale. Le condizioni vengono poi definite sulla base delle c.d. BAT, ossia le "*Best Available Techniques*".

Ai sensi dei commi 4-bis, 4-ter, 5 e 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'Allegato XII alla Parte II del Testo Unico Ambientale, nonchè le loro modifiche sostanziali. L'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, in questo caso è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; sono invece sottoposti ad AIA secondo le leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'Allegato VIII del Codice Ambientale che non risultano ricompresi nell'Allegato XII, e le loro modifiche sostanziali. In questo caso l'Autorità competente è l'Amministrazione locale che ha funzioni di tutela, protezione e valorizzazione ambientale. Concentrando l'analisi sulla domanda di AIA in sede statale, si rappresenta che questa deve contenere tutte le informazioni elencate dall'articolo 29-ter del d.lgs. n. 152 del 2006.

Le spese necessarie per effettuare i rilievi, gli accertamenti ed i sopralluoghi indispensabili per l'istruttoria delle domande di autorizzazione, così come quelle di modifica o riesame ex articolo 29-octies e 29-nonies del d.lgs. n. 152 del 2006, sono a carico del gestore. Tanto premesso, in ossequio a quanto stabilito dall'articolo 33, comma 3-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, è stato emanato il D.M. 6 marzo 2017, n. 58, che

fissa le modalità, anche contabili, e le tariffe da applicare in relazione alle istruttorie ed ai controlli previsti al Titolo III-bis della Parte Seconda, nonché i compensi spettanti ai membri della commissione istruttoria ex articolo 8-bis. In buona sostanza, il citato D.M., fissa gli oneri istruttori da pagare da parte di chi presenta domande di competenza statale.

### **Incremento delle tariffe AIA a seguito dell'emanazione del D.M. 6 marzo 2017, n. 58**

Il D.M. 6 marzo 2017, n. 58, previsto dall'articolo 33, comma 3-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, disciplina le modalità, anche contabili, e le tariffe da applicare alle istruttorie ed ai controlli connessi alle Autorizzazioni integrate ambientale di cui al Titolo III-bis del medesimo d.lgs., con riferimento agli impianti sottoposti alla competenza statale e regionale. Con l'emanazione di tale provvedimento, che si compone di dieci articoli ed otto allegati, cessano di operare i vecchi riferimenti normativi, ossia il c.d. decreto "Tariffe IPPC" del 24 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. del 22 settembre 2008 e il c.d. decreto "Compensi IPPC" del 5 marzo 2008.

Stando a quanto riportato dalla relazione illustrativa del D.M. in esame *"prima finalità del decreto è quella di garantire la copertura dei costi necessari all'attuazione del Titolo III-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relativamente alle attività istruttorie e di controllo poste in capo alle autorità competenti, alle autorità di controllo e agli enti di controllo; la sua emanazione è pertanto, necessaria per evitare che lo svolgimento di tali attività vada a gravare su risorse pubbliche, per garantire un efficace controllo della spesa pubblica, nonché per evitare che tali spese siano finanziate dal contribuente, in violazione del principio "chi inquina paga"*.

L'articolo 2 del D.M. disciplina le **tariffe relative all'istruttoria**, i cui importi vengono determinati in base alle indicazioni fornite dall'Allegato I al decreto stesso. La R.I. afferma che tale disposizione prevede un sistema basato su tariffe di ammontare predeterminato, in relazione alle categorie di attività condotte che tiene conto dei parametri fissati dall'articolo 33, comma 3-bis, ossia tipo e numero di emissioni e di componenti ambientali interessate, presenza di sistemi di gestione certificati o registrati e, per gli impianti di competenza statale, costi di funzionamento della commissione istruttoria. Tale sistema, sempre stando a quanto asserito dalla R.I. *"consente ai gestori*

*di conoscere preventivamente l'ammontare di quanto dovuto, garantendo trasparenza e certezza dei costi.*" L'articolo, poi, definisce i diversi importi tariffari correlati a ciascuna attività istruttoria, ossia quella per il primo rilascio dell'AIA ad impianti nuovi o esistenti; quella per il riesame dell'intera AIA, quella per un nuovo rilascio dell'AIA a seguito di modifiche sostanziali, ovvero in caso di riesame sostanziale disposto per tutto o parte dell'impianto in esito a nuovi significativi elementi istruttori e quello per l'aggiornamento dell'AIA connesso a modifiche che non si configurano sostanziali né per l'impianto, né per il precedente provvedimento AIA.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 2 dispone che la tariffa dell'istruttoria di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d) , è determinata in conformità all'allegato III il quale a sua volta impone il versamento di 4050 euro per ogni comunicazione di modifica non sostanziale che non comporti necessariamente l'aggiornamento del provvedimento autorizzativo. Successivamente nel secondo capoverso l'allegato III prevede rimanda alla tariffa prevista per le istruttorie di riesami periodici, contenuta all'Allegato II, a fronte di comunicazioni di modifica non sostanziale che comportino l'aggiornamento espresso del provvedimento autorizzativo del impianto.

L'imposizione di tariffe così alte per comunicazioni che, considerata la loro non sostanzialità, non comportano una attività istruttoria particolare, ma una semplice presa d'atto delle giustificazioni tecniche espresse dall'azienda, sembra in palese contrasto con le dichiarate politiche di sostegno alle aziende autorizzate, assumendo un ingiustificato carattere sanzionatorio.

L'articolo 3 del D.M. in esame, invece, disciplina le **tariffe relative ai controlli**. I controlli coperti dalla tariffa ricomprendono quelli ex articolo 29-decies, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, quelli previsti nelle AIA in corrispondenza di particolari eventi o situazioni, ma non programmabili (es: collaudo di una nuova parte di installazione), le visite in loco per accertare il superamento di gravi inosservanze emerse nel corso di precedenti controlli e le attività che costituiscono elementi sempre presenti nei controlli annuali e nei singoli controlli in sito. Sono soggetti a tariffa anche i prelievi e le analisi indicati nel piano di monitoraggio effettuati dall'Autorità, secondo le procedure illustrate nell'Allegato V al D.M. Inoltre, nel caso in cui il piano di monitoraggio e controllo dell'AIA preveda prelievi ed analisi da parte dell'Autorità competente non espressamente previsti dall'Allegato V, il

provvedimento di AIA, su proposta dell'Autorità di controllo, li introduce nel piano di monitoraggio e controllo. Tali prelievi e analisi verranno, dunque, considerati equivalenti ai fini della determinazione della tariffa.

Al fine di completare la disamina circa il nuovo provvedimento, si evidenzia che l'articolo 4 disciplina i rimborsi spese; gli articoli 5 e 6, rispettivamente, le modalità di versamento per le tariffe istruttorie e delle tariffe dei controlli; l'articolo 7, gli interessi per tardivo pagamento; l'articolo 8, la conduzione delle istruttorie e dei controlli che rimanda all'allegato VI; l'articolo 9, i compensi spettanti ai componenti della Commissione AIA-IPCC e, infine, l'articolo 10 che prevede norme finali e la disciplina transitoria.

Con riferimento a quest'ultimo articolo, si sottolinea quanto disposto dai commi 3 e 4 che disciplinano l'adeguamento delle tariffe da parte delle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano. In particolare, il comma tre, tra l'altro, recita che *“nel rispetto dei principi del presente decreto ed entro 180 giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano con proprio provvedimento adeguano le tariffe e le modalità di versamento di cui al presente decreto da applicare alle istruttorie e alle attività di controllo di propria competenza, in considerazione delle specifiche realtà rilevate nel proprio territorio e degli effettivi costi unitari”*. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano comunicheranno poi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i provvedimenti di cui al comma 3.

Come segnalato in precedenza, i criteri utilizzati per la fissazione delle tariffe vengono esplicitati negli Allegati al D.M. Nello specifico, l'Allegato I riporta le tabelle da utilizzare per determinare le voci di costo che andranno a comporre la tariffa delle istruttorie di primo rilascio e di rinnovo per modifica sostanziale. Nella costruzione di tali tabelle, in considerazione dei parametri di riferimento del sopracitato articolo 33, comma 3-bis - quindi tipo e numero di emissioni e di componenti ambientali interessate, presenza di sistemi di gestione certificati o registrati e, per gli impianti di competenza statale, costi di funzionamento della commissione istruttoria - è stata fatta un'analisi al fine di raggruppare per tipo di attività i valori dei suddetti parametri.

In particolare, la R.I. afferma che si è deciso di fare riferimento al D.M. del 23 novembre 2001, il quale, per ogni attività originariamente soggetta alla disciplina IPPC, individua gli inquinanti significativi tipicamente emessi in aria ed in acqua.

Inoltre, per quanto riguarda le attività aggiunte alla disciplina AIA dal d.lgs. n. 46 del 2010, il numero di inquinanti significativi è stato dedotto considerando le similitudini con le attività già ricomprese nel D.M. del 23 novembre 2001.

Sulla base di quanto esplicitato nella R.I., il calcolo numerico delle voci di costo riportate nelle tabelle dell'Allegato 1 è stato effettuato partendo dall'impegno in termini di giorni/uomo necessari alla conduzione delle attività di acquisizione e gestione della domanda, di conferenza dei servizi e di predisposizione del provvedimento. Successivamente, sulla base dei costi medi del personale dipendente del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (come rilevati nel 2013), dei costi di funzionamento (locali, arredi, dotazioni informatiche etc.), valutati per un 25% delle spese di personale, e dei costi connessi ai compensi dei titolari dell'istruttoria (ovvero per lo Stato i membri della Commissione istruttoria AIA-IPPC), valutati nella misura minima del 150% della somma delle precedenti voci, sono stati ottenuti i valori numerici presenti nelle diverse tabelle. Le tariffe sono pertanto composte per il 60% (150% del 40%) dalla somma destinata ai compensi omnicomprensivi degli istruttori, il 32% ai compensi del personale assimilato al ministeriale, l'8% (25% di 32%) alle spese.

La R.I. specifica che, diversamente dal precedente decreto tariffe IPPC (D.M. 24 aprile 2008), tra le novità introdotte dal decreto legislativo n. 46 del 2014 c'è l'attribuzione ad ISPRA (per gli impianti di competenza statale) delle competenze in materia di definizione del piano di monitoraggio e controllo, sottolineando come, di conseguenza, sono ridimensionate le attività a carico dell'autorità competente in materia di valutazione ed eventuale integrazione del piano di monitoraggio e controllo.

Inoltre, la R.I. sottolinea come è stata fatta la scelta di organizzare le tabelle introducendo alcune voci di "riduzione" nell'ottica di rendere più evidente la volontà dei Ministeri concertanti di promuovere l'adozione da parte dei gestori di alcuni atteggiamenti virtuosi e in particolare la certificazione ISO 14001 o la registrazione EMAS dei sistemi di gestione ambientale.

Infine, la R.I. afferma esplicitamente che *“le tariffe proposte, proprio per come determinate, garantiscono la copertura del costo effettivo del servizio reso dalle Amministrazioni poiché coprono il costo degli impegni necessari calcolati caso per caso in termini di giorni/uomo”*.

Successivamente, secondo la stessa logica dell'Allegato I, sono stati calcolati i relativi costi riportati nelle tabelle all'Allegato II atte alla determinazione della tariffa per le istruttorie di riesami periodici, per i quali la R.I. specifica che le voci ricavate sono circa il 50% rispetto ai casi di primo rilasci, come conseguenza del minore onere istruttorio di un riesame rispetto al caso di primo rilascio.

Per quanto riguarda la tariffa relativa ai controlli per gli impianti di competenza statale, vengono prese in considerazione costi variabili e costi fissi. Per la determinazione dei corrispondenti costi di personale si è fatto riferimento ai costi medi del personale dipendente dell'ISPRA (come rilevati nel 2013), mentre per la quantificazione dell'impegno la R.I. specifica che per quanto esso possa essere ridotto, comunque le attività comprenderanno in ogni caso, almeno ogni tre anni, un sopralluogo sull'impianto da parte di almeno tre tecnologi ARPA o ISPRA e ogni anno un lavoro di *“backoffice”* per la predisposizione degli atti amministrativi.

Sulla base dei suddetti criteri l'importo per il personale sarà pari a 1760 euro annui a cui si dovranno aggiungere il 25% di spese del personale e 300 euro per le spese di missione dei dipendenti ISPRA, per una tariffa minima relativa ai controlli pari a 2500 euro. A tale tariffa, relativa a controlli estremamente semplici, andrà aggiunta il costo previsto per controlli più complessi sulla base dell'impegno necessario per attuarli, così come riportato nella tabelle della R.I.

A titolo illustrativo, nella tabella seguente riportiamo il calcolo della tariffa di primo rilascio secondo i criteri del D.M. 24 aprile 2008 e del nuovo D.M. 6 marzo 2017 per due tipologie di impianti:

1. **Impianto di combustione a gas** con le seguenti caratteristiche: la potenza termica maggiore di 300 MW, domanda di autorizzazione presentata secondo le specifiche, tre fonti di emissione in atmosfera, sistema di gestione ambientale ad uso interno, uno scarico idrico, produzione di meno di 10 tonnellate/giorno di rifiuti pericolosi e non ricadente in aree a rischio o zone di bonifica.

2. **Raffineria** con le seguenti caratteristiche: domanda presentate secondo le specifiche, 21 fonti di emissione in atmosfera, dieci scarichi idrici, sistema di gestione ad uso interno, produzione di 20 tonnellate/giorno di rifiuti pericolosi e di 20 tonnellate/giorno di rifiuti non pericolosi.

	Tipologia impianto	Tariffa secondo DM 24 aprile 2008 [euro]	Tariffa secondo DM 6 marzo 2017 [euro]	Variazione percentuale
1	Impianto di combustione a gas	29.050	80.640	177,6%
2	Raffineria	88.450	265.550	200,2%

La tabella mostra l'aumento significativo delle tariffe di primo rilascio avuto con i criteri del nuovo decreto ministeriale per i due suddetti impianti. In particolare, nel caso della raffineria l'aumento della tariffa è stato pari a 3 volte il costo previsto dal precedente decreto ministeriale.

Per quanto riguarda le tariffe per le istruttorie connesse a riesame con valenza di rinnovo dell'AIA, queste si attestano a circa il 50% di quelle di primo rilascio, in entrambi i decreti ministeriali. Di conseguenza, volendo effettuare un esercizio approssimativo per evidenziare l'ordine di grandezza dei costi che le imprese sarebbero costrette a sopportare per effetto di tali aumenti, ammesso che essi vengano replicati anche a livello regionale, presi in esame i 360 impianti con AIA di competenza statale e i 5171 impianti con AIA di competenza regionale, se, in maniera conservativa, li consideriamo tutti come impianti di tipo 1 (impianti di combustione a gas), il costo complessivo per un loro rinnovo si attesta intorno ai **223 milioni di euro**, a fronte degli **80 milioni di euro** richiesti secondo le precedenti disposizioni.

Infine, si ritiene opportuno sottolineare anche l'importante aumento riscontrato nelle tariffe relative ai controlli per gli impianti, le quali appunto mostrano un sostanziale aumento della spesa a carico del gestore pari a circa 3-4 volte il costo previsto dal

precedente decreto ministeriale. Infatti, a titolo esemplificativo, se consideriamo l'impianto di tipo 1 (impianto di combustione a gas) e calcoliamo la tariffa relativa alle attività di controllo nel caso del D.M. 24 aprile 2008 queste saranno pari a 2.105 euro, mentre con il nuovo decreto l'ammontare è pari a 6.295 euro, circa 3 volte la tariffa originale.

## **Conclusioni**

A valle del quadro di riferimento sin qui rappresentato e alla luce del raffronto tra la nuova e la vecchia normativa in materia, la questione che si vuole segnalare e che emerge in tutta chiarezza è l'incremento considerevole delle tariffe a carico dei titolari degli impianti soggetti ad autorizzazione. Più segnatamente, si faticano a comprendere le motivazioni poste alla base di tali incrementi nella misura in cui ci si chiede se questi importi siano davvero interamente necessari a coprire i costi sostenuti dalla PA per il rilascio dell'autorizzazione, sia in termini di oneri istruttori e dei controlli previsti.

Qualora venisse appurato che tali importi sono effettivamente necessari a coprire i relativi costi ma anche a garantire migliori performance rispetto all'evasione delle pratiche - mantenendo quindi una coerenza con l'impostazione della tariffa - resterebbe da valutare la congruità di tutti gli oneri previsti, anche in considerazione di quanto richiesto dalla normativa comunitaria. E' necessario, infatti, evitare che tali costi vadano a coprire oneri ulteriori, rispetto a quanto richiesto a livello UE, generando fenomeni di "gold plating".

A questo proposito, va considerato che gli importi andrebbero valutati anche in relazione a quelli sostenuti da analoghi impianti in altri Paesi UE. Se pensiamo ad esempio al settore della raffinazione, come noto in alcuni Paesi, quali ad esempio Francia e Austria, non sono previste tariffe a carico delle imprese, in altri Paesi, ad esempio Slovacchia e Portogallo, le tariffe risultano da uno a due ordini di grandezza inferiori (es. 1400 € per rilascio autorizzazione in Slovacchia, 5600 € per rilascio autorizzazione e 2800 per rinnovo in Portogallo).

Queste riflessioni sono state formulate a supporto della richiesta in premessa, ossia che lo Stato ponga in essere misure coerenti fra loro in modo da non neutralizzare quelle che mirano allo sviluppo industriale, seppur sempre nel rispetto della tutela ambientale.