

Pubblicato il 25/01/2022

N. 00821/2022 REG.PROV.COLL.
N. 14292/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14292 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da

██████████, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Capria, Antonio Lirosi, Francesca Carlesi, Elisabetta Gardini ed Edward Ruggeri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Lirosi in Roma, via Quattro Fontane, 20;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Sicilia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo,

del decreto 141/2016 recante Criteri da tenere in conto nel determinare l'importo delle garanzie finanziarie di cui all'art- 29 sexies co 9 septies del dlgs

152/2006 e

con i motivi aggiunti

del decreto del 28 aprile 2017, che ha sostituito l'All. A del DM 141/2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2021 la dott.ssa Ofelia Fratomico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente deduce di essere titolare e gestore di un complesso industriale sito in Priolo Gargallo (SR), costituito da una raffineria e da un impianto di gassificazione a ciclo combinato volto a produrre energia elettrica e vapore sfruttando i residui pesanti derivanti dai processi di raffinazione, soggetto ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ai sensi del d.lgs. 152/2006.

Espone che, con d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, a modifica del d.lgs. n. 152/06, è stata introdotto l'obbligo per i gestori di installazioni soggette ad AIA di predisporre una "relazione di riferimento", (contenente informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di sostanze pericolose, necessarie al fine di effettuare raffronto in termini qualitativi con lo stato del suolo al momento della cessazione dell'attività, art. 5 del d.lgs. n. 152/06), qualora la loro attività comporti "la produzione, l'utilizzo o lo scarico di sostanze pericolose, tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo o delle acque di falda (art. 29 ter, comma 1, lett. m) del d.lgs. n. 152/06, in attuazione della Direttiva del

Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali n. 2010/75/EU – Direttiva IED).

La società precisa, poi, che, in forza dell'art. 29 sexies del d.lgs. n. 152/06, al momento della cessazione definitiva delle attività il gestore è tenuto a valutare lo stato del suolo, raffrontandolo con la “baseline” costituita dalla “relazione di riferimento” di cui sopra, adottando, nel caso in cui da tale raffronto risulti un inquinamento del suolo, le “misure necessarie per rimediare a tale inquinamento in modo da riportare il sito a tale stato tenendo conto della fattibilità tecnica di dette misure” (art. 29 sexies comma 9-quinquies, lett. c) d.lgs. n. 152/06), obbligo da garantirsi mediante apposite “garanzie finanziarie” da prestare entro 12 mesi dal rilascio dell'AIA, secondo criteri che l'art. 29 sexies, comma 9 septies del d.lgs. 152/06 demanda ad “uno o più decreti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare”.

Quest'ultima Autorità adottava, a tale riguardo, il decreto n. 141 del 26 maggio 2016, che la ricorrente impugna con il ricorso introduttivo.

Secondo la ricorrente, infatti, le modalità e l'ammontare delle garanzie da prestarsi secondo il decreto nr. 141/2016 comporterebbero un grave danno per gli operatori, in quanto, a fronte di un mero obbligo di rimediare all'inquinamento futuro ed incerto, essi sarebbero tenuti a sopportare un onere finanziario attuale, del tutto scollegato dal relativo costo: la società ricorrente stima di dover prestare garanzie per un importo ricompreso tra i 2,8 milioni di euro e 9,4 milioni di euro, con un onere finanziario annuo di circa lo 0,7% delle suddette somme.

Il decreto impugnato con il ricorso sarebbe illegittimo, in via derivata, da vizi di legittimità costituzionale dell'art. 29 sexies, comma 9 septies, del d.lgs. n. 152/06 (per contrasto con gli artt. 76 e 77, comma 1 della Cost.; violazione della l. n. 96/2013 e della Direttiva IED; violazione contestuale dell'art. 117, comma 1, e 23 della Costituzione: nessuna norma, né della direttiva, né della legge di delega, avrebbe demandato al Governo la fissazione delle garanzie di cui si discute e dunque si sarebbe verificato un eccesso di delega sotto diversi

profili; nonché la violazione di parametri eurounitari, incluso il principio “chi inquina paga”; inoltre il decreto introdurrebbe una prestazione patrimoniale imposta, che avrebbe dovuto essere prevista e disciplinata solo per legge; sussisterebbe irragionevole disparità di trattamento tra operatori, essendo quelli italiani soggetti ad oneri più gravosi rispetto a quelli previsti per gli altri operatori europei; sarebbero irragionevoli oneri assunti a fronte di obblighi solo futuri ed incerti; la delega sarebbe stata esercitata a termine scaduto); nonché da violazione e falsa applicazione dell’art. 17 della l. 23 agosto 1988, nr. 400, in quanto, sebbene atto regolamentare, il decreto non risulta essere stato comunicato al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della sua emanazione, né risulta essere stato richiesto ed acquisito il parere del Consiglio di Stato; manca, inoltre, la esplicita definizione di “regolamento”; il DM n. 141/2016 è stato quindi adottato rispettando solo alcuni dei requisiti previsti (è stato acquisito il visto della Corte dei Conti ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale).

Con un terzo capo di ricorso, subordinato, la ricorrente censura l’art. 1, comma 4, del DM n. 141/2016 per non avere espressamente previsto che la sospensione dell’obbligo di prestare le garanzie finanziarie trovi applicazione (tramite restituzione della garanzia già prestata, anche nel caso in cui la garanzia finanziaria ex art. 242, comma 7, sia prestata in un secondo momento (dopo la validazione della relazione di riferimento); e laddove detta norma sia interpretabile nel senso che la sospensione dell’obbligo di prestare le garanzie finanziarie trovi applicazione solo nel caso di interventi di bonifica in senso stretto e non di MISO e MISP.

Con un quarto argomento di gravame, la ricorrente deduce che l’ammontare delle garanzie finanziarie dovrebbe essere collegato alla stima di interventi di bonifica “tecnicamente fattibili”; i criteri indicati all’art. 3, comma 1, del Decreto ed il metodo di calcolo dell’Allegato A, non rifletterebbero gli oneri che il gestore potrebbe essere chiamato a sostenere per ripristinare il sito; in particolare, mentre il decreto dovrebbe basare il calcolo della garanzia in base

ai quantitativi di sostanze pericolose “pertinenti” (ossia quelle riconosciute in base alla relazione di riferimento, come suscettibili di provocare inquinamento), il decreto – punto 2 dell’All.A – sembrerebbe computare per ogni classe di pericolosità i relativi quantitativi di sostanze di prodotti usati, generati e rilasciati dall’installazione, incluse, quindi quelle “non pertinenti” (riconosciute come non idonee a provocare inquinamento).

Inoltre, conteggiando tutti i quantitativi “usati, prodotti o rilasciati dall’installazione annualmente” si finirebbe per computare più volte la medesima sostanza pericolosa nelle sue diverse fasi di lavorazione (all’inizio come “materia prima”, poi come “prodotto finito”) oltre che come sostanza “rilasciata” (ove se ne verificano i presupposti).

Sotto ulteriore profilo, il punto 2 dell’All. A prevede che, ai fini del calcolo dell’importo della garanzia, i quantitativi di sostanze pericolose siano moltiplicati per coefficienti unitari espressi in Euro/Ton. o in Euro/Mc. Il coefficiente varia a seconda della pericolosità della sostanza; più è pericolosa per la salute dell’uomo, più elevato è il coefficiente.

Tuttavia, la scelta specifica dei coefficienti non appare supportata dalla letteratura scientifica; inoltre, si trascura di considerare il fatto che alcune sostanze, più pericolose in sé di altre, possono risultare molto più facili da rimuovere e quindi comportare costi inferiori a quelli necessari per rimuovere sostanze meno pericolose, ma più complesse da trattare (come ad esempio, la benzina rispetto al metanolo).

Sono inoltre previsti importi minimi connessi alle attività condotte, che, secondo la ricorrente, sarebbero privi di supporto nella letteratura scientifica e quindi del tutto arbitrari ed irragionevoli; altrettanto irragionevole sarebbe la previsione dei coefficienti di riduzione di durata della garanzia connessi alla vita stimata dell’impianto.

Con ulteriore motivo di censura, la ricorrente lamenta che l’art. 7 del DM (ai sensi del quale l’Amministrazione procede all’escussione della garanzia nel caso di accertata mancata ottemperanza degli obblighi o inadeguatezza del

progetto di interventi o inerzia del gestore nell'attuazione), laddove consente l'escussione completa delle garanzie a prescindere dal fatto che l'amministrazione attui gli interventi necessari o dalla loro effettiva entità; la disposizione avrebbe natura sanzionatoria, ma senza il rispetto dei relativi presupposti di legge.

Nella pendenza del giudizio, il MATTM adottava il Decreto del 28 aprile 2017, con il quale sostituiva l'All. A del DM 141/2016.

Anche tale ultimo decreto è impugnato dalla ricorrente con motivi aggiunti.

Invero, secondo la ricorrente, pur dandosi atto che il decreto sopravvenuto è preordinato a rendere ragionevoli gli importi delle garanzie finanziarie mediante la riduzione dei coefficienti di calcolo o la mitigazione di alcune previsioni, risulterebbero non superate le principali criticità della precedente disciplina, poiché i criteri di commisurazione delle garanzie risulterebbero ancora scollegate dai costi (anche se solo stimati) per le attività di ripristino ambientale.

Con i nuovi criteri, la società dovrebbe prestare garanzie per un importo variabile tra 1,4 milioni e 2,7 milioni di euro, con onere finanziario annuo pari a circa lo 0,7% di tali somme.

Avverso il provvedimento sopravvenuto, quindi, la ricorrente rinnova le censure di illegittimità derivata dai profili di illegittimità costituzionale della norma primaria.

Quanto al merito del decreto, al punto 1 dell'All. A al DM 28 aprile 2017 sarebbe indeterminato il criterio di valutazione dell'incidenza sull'importo garantito della "reale efficacia" delle previsioni di intervento (per la riduzione dei relativi costi); il rischio da quantificare dall'Autorità competente nell'ambito della determinazione dell'importo di garanzia sarebbe irragionevolmente limitato alla sola "alea finanziaria", senza tenere conto del giudizio prognostico della probabilità di verifica dell'accadimento lesivo (inquinamento), con ingiusta disparità di trattamento verso gli operatori che adottano misure concrete volte a prevenire il rischio garantito; sarebbero

illegittimamente escluse dalla sospensione delle garanzie finanziarie gli interventi di MISO e sarebbe altrettanto arbitraria ed irragionevole la previsione di un limite massimo del 30% per le suddette riduzioni.

Il punto 2 dell'All. A del DM 28 aprile 2017 sarebbe riprodotta la criticità, già censurata in merito alla prima versione dell'Allegato, costituita dal riferimento, tra i parametri di commisurazione, alle "sostanze pericolose" e non alle sole "sostanze pericolose pertinenti"; il metodo di calcolo previsto, che fa riferimento al quantitativo prodotto in un anno, sarebbe irragionevole poiché non includerebbe eventi eccezionali; rimarrebbe confermata la carenza nella determinazione dei coefficienti (pur ridotti) costituita dall'omessa considerazione dell'effettiva incidenza della facilità di rimozione di sostanze più pericolose di altre.

Il punto 3 dell'All. A del DM 28 aprile 2017, che introduce una modalità di calcolo sulla base dell'estensione delle aree, in maniera alternativa agli altri criteri, sarebbe illegittimo nella parte in cui non è articolato un sistema di incremento per estensione dei coefficienti già previsti; i relativi criteri di commisurazione sarebbero non sorretti da evidenze scientifiche e comunque arbitrari.

Il punto 4 dell'All. A del DM 28 aprile 2017, secondo il quale l'intensità di contaminazione dipende a parità di altre condizioni, dal periodo di esercizio dell'installazione, sarebbe illegittimo in quanto presuppone solo una vita residua dell'impianto di 50 anni, senza consentire un adeguamento degli importi delle garanzie ad una durata inferiore, laddove prevista.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero della Transizione Ecologica, chiedendo il rigetto del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, in quanto infondati.

Nel prosieguo del giudizio, con propria memoria la ricorrente riferisce che Il DM n. 272/2014, in applicazione del quale era stata predisposta dalla Società la propria relazione di riferimento del 5 gennaio 2016, è stato annullato dal

TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, con la sentenza n. 11452 del 20 novembre 2017.

A seguito dell'annullamento del DM n. 272/2014, veniva quindi adottato il Decreto n. 95 del 15 aprile 2019, avente ad oggetto "Regolamento recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all'articolo 5, comma 1, lettera vbis) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

La ricorrente ha insistito nell'accoglimento della domanda, riepilogando le argomentazioni a sostegno delle censure dedotte.

Nella pubblica udienza del 24 novembre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, la società ricorrente agisce per l'annullamento degli atti impugnati, attinenti alla determinazione dei criteri di commisurazione degli importi delle garanzie finanziarie da prestarsi a tutela dell'obbligo di ripristino ambientale di aree pertinenti ad impianti soggetti ad AIA, secondo la normativa richiamata in premessa narrativa.

Il gravame, articolato tra il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti, è diviso in una parte generale, con la quale viene dedotta l'illegittimità dei decreti impugnati in via derivata da profili di incostituzionalità e violazione di norme eurounitarie della norma primaria; ed una seconda parte in cui viene lamentata l'illegittimità del decreto in via propria, per irragionevolezza o arbitrarietà dei criteri di commisurazione degli importi delle garanzie, che sarebbero scollegati dai costi presumibili degli interventi (futuri ed incerti) conseguenti alla cessazione degli impianti.

Preliminarmente, deve darsi atto che, in esito alla rinnovazione dell'allegato A dell'originario DM 141/2016, il ricorso è divenuto improcedibile per la parte d'interesse, essendo stato sostituito il contenuto precettivo oggetto di doglianza, con le nuove previsioni impuginate con i motivi aggiunti.

Tenuto conto di quanto sopra, la prima parte dell'odierno gravame, con la quale vengono dedotte censure di illegittimità costituzionale ed eurounitaria

dell'art. 29 sexies, comma 9 septies, del d.lgs. n. 152/06, corrisponde in larga misura a quanto già dedotto nel giudizio proposto avverso il DM 272/2014, con i due ricorsi nr. RG. 2326/2017 e 2350/2017 che la Sezione, previa riunione, ha accolto con la sentenza nr. 11452 del 20 novembre 2017, richiamata dalla difesa della odierna ricorrente nella memoria conclusiva.

Nella decisione precedente, numerose questioni di legittimità costituzionale ed eurounitaria dell'art. 29 sexies cit., sono state ritenute manifestamente infondate, con argomentazioni alle quali è sufficiente al Collegio rinviare, non essendo stato dedotto alcun argomento critico, in proposito, da parte della ricorrente stessa.

A tale ultimo proposito, si osserva che i decreti impugnati con il ricorso introduttivo e con motivi aggiunti, essendo limitati alla predeterminazione dei soli criteri di commisurazione delle garanzie previste, sulla base dell'art. 29 sexies, comma 9 septies, del d.lgs. n. 152/06, in funzione di completamento della disciplina della relazione di riferimento come prevista dal regolamento costituito dal DM 272/2014, sono dipendenti da quest'ultima fonte.

Ne deriva che, una volta esclusa l'asserita illegittimità costituzionale o eurounitaria della norma primaria (29 sexies, comma 9 septies, del d.lgs. n. 152/06) nella sede di giudizio nella quale veniva in rilievo direttamente l'impugnativa del regolamento DM n. 272/2014, che in quella sede era censurato per invalidità derivata dalla prima, non v'è luogo a riproporre la medesima questione in merito ad un atto di natura applicativa di tale norma.

Se nella sentenza di questo Tribunale n. 11452/2017 è stata già riconosciuta, come detto, la manifesta infondatezza di numerose questioni di costituzionalità in questa sede riproposte, in relazione all'introduzione da parte dell'art. 29 sexies del d.l. 152/2006 e succ. mod di "oneri aggiuntivi, per contrasto con i criteri di semplificazione, accelerazione e razionalizzazione dettati dall'art. 3 della l. delega" e dalla direttiva IED e all'asserito ulteriore eccesso di delega del d.l. 152/2006 in violazione degli artt. 76 e 77 Cost anche sotto il profili di contrasto con il divieto di introduzione e mantenimento di

livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla direttiva o del mancato rispetto dei termini per l'esercizio delle deleghe dettati dall'art. 1 c. 2 della l.n. 96/2013, altri dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla ricorrente con il presente gravame devono essere invece specificamente esaminati, riguardando non la disciplina presupposta della relazione di riferimento, quanto, in particolare, l'introduzione dell'obbligo di prestazione di idonee garanzie fideiussorie a copertura dei doveri di ripristino.

Per il superamento della doglianza secondo la quale anche con riguardo a tale istituto il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega, in quanto “nessuna previsione contenuta nella direttiva IED dispone/consente che gli Stati membri introducano nei rispettivi ordinamenti garanzie finanziarie di tenore analogo a quelle che ci occupano”, è utile richiamare l'orientamento della stessa Corte Costituzionale per cui “al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento”, poichè l'art. 76 Cost. consente allo stesso di introdurre “disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante”, non potendosi ridurre “la funzione del legislatore delegato ad una mera «scansione linguistica» della previsioni stabilite dal legislatore delegante” (Corte cost. n. 10/2018; in senso conforme n. 229/2014; n. 146/2015; n. 98/2015; n. 194/2015; n. 278/2016).

Nel caso di specie, la direttiva n. 2010/75/UE non richiedeva esplicitamente la prestazione di garanzie finanziarie, ma lasciava allo Stato membro il compito di decidere come assicurare che il gestore operasse il ripristino del sito (il considerando 6 della direttiva n. 2010/75/UE stabilisce che “Spetta agli Stati membri determinare l'approccio per assegnare le responsabilità ai gestori delle installazioni purché sia assicurato il rispetto della presente direttiva”). Durante la stesura del d.lgs. 46/2014, tenendosi conto del principio “chi inquina paga” e del quadro normativo nazionale, l'unica

soluzione percorribile per realizzare tale obiettivo in maniera efficace è apparsa l'imposizione di garanzie finanziarie a carico del singolo gestore. In questo senso, dunque, come sottolineato dalla difesa dell'Amministrazione, la disposizione effettua il recepimento della direttiva, ponendosi come attuazione logica, nonché coerente svolgimento, dei criteri di delega.

La ricorrente ha inoltre lamentato sempre, in rapporto alla previsione delle garanzie fideiussorie, la violazione dell'art. 23 della Costituzione ai sensi del quale l'imposizione di prestazioni patrimoniali è soggetta a riserva (relativa) di legge.

Anche tale censura non coglie, però, nel segno, in quanto l'obbligo patrimoniale propriamente detto al centro della disciplina in esame, specificamente contemplato dalla direttiva, è quello del ripristino del sito inquinato, mentre il dovere di prestazione della garanzia, peraltro anch'esso previsto dalla legge (art. 29 comma 9 septies d.lgs. n. 152/2006) rappresenta una semplice obbligazione accessoria di tale obbligo principale.

Parimenti manifestamente infondate sono anche le questioni svolte in relazione alla pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità in quanto ancorare al momento di redazione della relazione di riferimento e della richiesta dell'AIA e dunque alla fase produttiva dello stabilimento la prestazione delle garanzie fideiussorie per l'eventuale ripristino del sito e non soltanto alla fase successiva di cessazione dell'attività appare in realtà più coerente sia con il principio "chi inquina paga" (perché chi deve pagare i costi di bonifica è chi ha realizzato il prodotto che ha determinato il rischio di contaminazione), sia con le regole del mercato (secondo le quali per non produrre effetti distorsivi la contabilizzazione dei costi ambientali attuali non deve essere rinviata alla cessazione dell'attività) che, infine, con gli obblighi dello Stato di garantire che sia il gestore dell'impianto ad accollarsi i costi di ripristino e con la definizione stessa di "gestore" (figura soggettiva che viene meno nel momento di chiusura dell'attività produttiva).

Per tutte le suddette ragioni, il primo motivo di gravame (introdotto con il ricorso e riproposto con i motivi aggiunti), di illegittimità derivata dall'asserita incostituzionalità della disciplina all'origine dell'atto impugnato si rivela, come anticipato, manifestamente infondato.

Esaminando adesso il profilo di gravame con il quale si deduce una ulteriore ragione di illegittimità "generale" dei decreti impugnati, che – secondo parte ricorrente – avrebbero natura anch'essi regolamentare e che, come tali, sarebbero illegittimi per diversi profili di violazione dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, nr. 400, si osserva che la difesa di parte ricorrente invoca la richiamata sentenza nr. 11452/2017 quale precedente a sé favorevole, avendo detta pronuncia riconosciuto la natura regolamentare del DM 272/2014, che ha annullato per profili di violazione dell'art. 17 della l. 400/1988 simili a quelli dedotti nell'odierno giudizio.

A differenza della fattispecie appena indicata, il DM 141/2016 ed il successivo DM 28 aprile 2017 che sostituisce il relativo all.A non risultano avere natura regolamentare.

Invero, gli atti impugnati – nell'enucleare criteri di commisurazione dei valori monetari delle garanzie di cui si discute – costituiscono atti generali in quanto rivolti a destinatari specifici, determinabili ex post in rapporto alla loro relazione con i siti soggetti ad AIA e dunque con efficacia plurima o collettiva (non indeterminata verso una generalità di destinatari astrattamente considerati), aventi ad oggetto disposizioni di natura strettamente tecnica ed operativa, a sua volta attuativa di norme primarie e regolamentari presupposte e dell'interesse pubblico da esse presupposto (per fattispecie simili, si vedano T.A.R. , Roma , sez. I , 09/04/2019 , n. 4594, che ha ritenuto "la definizione del listino che fissa gli importi dei rimborsi dovuti agli operatori telefonici tenuti a prestazioni obbligatorie (di intercettazione)" tra gli atti generali, in quanto "è riconducibile ad una funzione di definizione di prezzi e tariffe", tenuto conto del "contenuto del decreto, meramente esecutivo e

specificativo di una normazione previgente” e della sua “finalità di cura di un interesse pubblico concreto”).

In questo senso, la mancanza di quegli elementi formali che la difesa della ricorrente invoca quale vizio di legittimità degli atti, è invece da ritenersi proprio sintomatica della loro natura non regolamentare (per analoga fattispecie, si veda Consiglio di Stato , sez. VI , 30/05/2011 , n. 3209, che è pervenuto ad analoga conclusione in ordine al “decreto direttoriale 22 luglio 2002 - pur contenendo effettivamente una previsione innovativa, generale ed astratta” ritenendolo privo di natura e di efficacia regolamentare “perché difetta degli elementi formali, sostanziali e procedurali stabiliti per i regolamenti ministeriali dall'art. 17 comma 3, l. 23 agosto 1988 n. 400; infatti, non reca la denominazione di regolamento, non è basato su una clausola regolamentare - che deve essere contenuta in una legge e non già in un altro regolamento ministeriale - non è stato emanato previo parere del Consiglio di Stato”).

Così definite le doglianze di ordine generale, è adesso possibile esaminare nel dettaglio le singole censure relative al contenuto del decreto impugnato con motivi aggiunti che, come si è prima anticipato, sostituisce l'all. A del decreto impugnato con il ricorso, rendendo quest'ultimo nella parte corrispondente improcedibile.

Il Collegio deve premettere che la disamina del gravame è condotta nei limiti di interesse, tenuto conto di due circostanze.

La prima è che la ricorrente invoca una serie di censure di ordine generale senza dimostrare come esse avrebbero incidenza nella commisurazione di una diversa e più ridotta quantificazione del prezzo della garanzia da prestarsi; ne deriva una condizione di genericità del gravame per assenza di una dimostrazione di un qualsiasi di interesse puntuale e concreto alla trattazione delle singole previsioni asseritamente irragionevoli, erronee o contraddittorie (la stessa ricorrente, ad esempio, non ha allegato di avere già prestato la garanzia, essendosi limitata ad una “prospettazione” di costi e non essendo

peraltro ancora definita la relazione di riferimento, il procedimento della quale, allo stato degli atti del presente giudizio, sembrerebbe ancora sospeso). La seconda è costituita dalla mancata analisi della sopravvenienza normativa costituita dal nuovo regolamento di cui al DM 95/2019 che, nei propri allegati, reca norme di riferimento che, verosimilmente, potrebbero comportare l'opportunità o la necessità di un riesame delle regole attuative di determinazione degli importi delle garanzie (essendo i decreti impugnati attuativi del regolamento precedente nr. 272/2014, che è stato annullato e sostituito dal DM 95/2019).

In ogni caso, può prescindersi dai profili di interesse sin qui accennati, in quanto le doglianze proposte nei motivi aggiunti, per come articolate, non hanno fondamento, venendo in rilievo determinazioni dell'Autorità non irragionevoli o comunque riconducibili ad un corretto esercizio di discrezionalità, tenuto conto della natura essenzialmente prognostica della copertura dei rischi cui l'istituto è preordinato.

In questo senso va respinta la doglianza relativa al punto 1 dell'All. A al DM 28 aprile 2017, laddove, secondo parte ricorrente, sarebbe indeterminato il criterio di valutazione dell'incidenza sull'importo garantito della "reale efficacia" delle previsioni di intervento (per la riduzione dei relativi costi): il punto 1 in esame, si occupa di determinare un criterio riferito alla concreta possibilità di escussione dello strumento finanziario prescelto (essendo possibile la scelta di diverse tipologie di garanzie), con particolare riguardo alla sussistenza di clausole di pagamento "a prima richiesta", poiché tale aspetto costituisce l'interesse tipico del creditore garantito e dunque attiene alla misura ed alle condizioni di realizzabilità della protezione tipica dal rischio (di inadempimento dell'obbligazione ripristinatoria).

Si ricollega alla previsione in esame la doglianza con la quale la ricorrente si duole che il punto 1 sarebbe irragionevole nella parte in cui non esclude l'obbligo di prestazione delle garanzie in presenza di interventi di messa in sicurezza.

Si tratta di una tesi infondata: correttamente il punto 1 dell'All. A del DM 28 aprile 2017 prevede che “ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto n. 141 del 26 maggio 2016, nel caso in cui sono operative, per l'installazione, garanzie prestate per la esecuzione di interventi di bonifica ai sensi dell'art. 242, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, fino allo svincolo di tali somme le garanzie di cui al presente allegato...non sono dovute”. In questi casi (ed in questi casi soltanto) il rischio garantito è identico in entrambe le ipotesi (con conseguente inesigibilità di una doppia garanzia), perché per quanto riguarda la messa in sicurezza i relativi interventi sono rivolti alla sola mitigazione dell'evento inquinante sopravvenuto o eccezionale, quindi con un assetto solo temporaneo di recupero della matrice ambientale; non viene in rilievo, così, la riconduzione dell'area alla condizione attestata dalla relazione di riferimento, che è il fine di interesse generale alla realizzazione del quale sono preordinate le garanzie dell'All.A in esame, tanto che la stessa previsione non manca di chiarire che rientra nel presupposto di esclusione delle garanzie la “messa in sicurezza permanente” che integra “attività volte alla definitiva sistemazione del sito”.

Quanto al punto 2 dell'All. A del DM 28 aprile 2017, che, secondo la ricorrente manterrebbe la commistione nei parametri di commisurazione, tra le “sostanze pericolose” e le “sostanze pericolose pertinenti”, presenterebbe un metodo di calcolo irragionevolmente limitato al quantitativo prodotto in un anno e carente nella determinazione dei coefficienti (pur ridotti) costituita dall'omessa considerazione dell'effettiva incidenza della facilità di rimozione di sostanze più pericolose di altre, il gravame è generico e carente di prova.

Vero è che la ricorrente produce uno studio tecnico che prospetta la diversità di importi in presenza di un metodo di calcolo alternativo, corrispondente alle ipotesi censurate.

Ma nonostante tale perizia, a tacere della natura meramente ipotetica delle sue previsioni, non è dato accedere ad una effettiva considerazione dell'incidenza

dei fattori di rischio sull'ammontare delle garanzie per l'assenza di una relazione di riferimento.

Più precisamente, la ricorrente trascura di considerare che l'applicazione dei coefficienti di cui al punto 2 dipende, in concreto, dall'esito della relazione di riferimento che, nel "cristallizzare" una determinata condizione del sito, in rapporto alle specifiche attività "pertinenti" l'industria soggetta ad AIA, renderà specificatamente attuabili i parametri di commisurazione. Le censure articolate nei motivi aggiunti si rivelano quindi il frutto di una critica di merito amministrativo che prospetta una diversa tipologia di metodo di calcolo, ma che in questo senso è inammissibile in un giudizio di legittimità come quello in esame.

Anche il profilo secondo il quale determinate sostanze verrebbero conteggiate più volte (come materia prima, come prodotto finito e, ove rilasciate, come prodotto sversato) è frutto di una critica sostanzialmente concettuale, che non tiene conto che ogni fase di attività (dall'ingresso della materia prima, alla sua trasformazione in prodotto finito e successiva uscita per la commercializzazione) implica diversità di rischi ed impatti eterogenei sulla matrice ambientale (secondo il comune buon senso, inquinamento da petrolio e da benzina implica soluzioni di ripristino diverse).

Anche la scelta di misurare il prodotto medio di un anno, invece che quello corrispondente alla massima concentrazione (prospettato dalla ricorrente) implica un apprezzamento di merito amministrativo, che non è sindacabile in sede di legittimità.

Resta, dunque, impregiudicata, per la ricorrente, la contestazione (non già del decreto in senso generale, ma) della concreta commisurazione dell'importo della garanzia che sarà determinato all'esito dell'approvazione della relazione di riferimento, perché solo in quella sede si potrà effettivamente rilevare una eventuale sopravvalutazione dei rischi da garantire in rapporto alla stimabile entità dei relativi oneri.

Quanto sin qui indicato trova applicazione anche in ordine alle doglianze di cui al punto 3 dell'All. A del DM 28 aprile 2017, che introduce una modalità di calcolo sulla base dell'estensione delle aree.

La ricorrente si duole della incertezza circa il rapporto tra i due criteri (quello di cui al punto 2 e quello quantitativo di cui al punto 3), ma senza fondamento: l'All. A è infatti molto chiaro nello stabilire che “installazioni che distribuiscono su porzioni di territorio ampie le proprie attività possono... contaminare aree più vaste e quindi richiedere maggiori risorsea tal fine per installazioni molto estese i valori delle garanzie posti al cap. 2 possono essere SOSTITUITI con i valori per ettaro”, con la precisazione che il documento reca in conclusione del paragrafo: “..ferme restando anche in questo caso le definitive valutazioni dell'Autorità nell'esame dei singoli casi concreti” che riproduce la premessa, già sopra enunciata, della riserva per la ricorrente di una contestazione specifica dopo l'esame del “caso concreto”.

Il punto 4 dell'All. A del DM 28 aprile 2017, secondo il quale l'intensità di contaminazione dipende a parità di altre condizioni, dal periodo di esercizio dell'installazione, sarebbe illegittimo in quanto presuppone solo una vita residua dell'impianto di 50 anni, senza consentire un adeguamento degli importi delle garanzie ad una durata inferiore, laddove prevista, è poi oggetto di censura generica, non avendo la ricorrente allegato che il proprio impianto possiede una durata prevista residua inferiore a 50 anni.

Per tutte queste ragioni, il gravame è infondato e come tale va respinto, come la richiesta istruttoria formulata dalla ricorrente con riguardo all'“esibizione in giudizio di qualunque documento contenente i dati, i criteri, i metodi ed i calcoli utilizzati o elaborati dal Ministro per definire: i coefficienti unitari Cui...indicati nella tabella di cui al punto 2 dell'Allegato A....(e) i valori per ettaro di cui al punto 3 dell'Allegato A ...” relativa ad elementi in realtà irrilevanti per la decisione.

In considerazione della complessità delle questioni trattate, le spese di lite possono essere compensate, per giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis),
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, come
integrato con motivi aggiunti,
lo dichiara improcedibile, quanto al ricorso e lo rigetta, quanto ai motivi
aggiunti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021
con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Brunella Bruno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO