

LA CARATTERIZZAZIONE E BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI ALLA LUCE DEL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 2021, N. 77.

Giovanni Savarese*

Sommario. Tra i vari aspetti salienti riguardo l’attuazione degli interventi del Piano di Ripresa e Resilienza potrebbe avere una rilevanza significativa quello della bonifica dei siti contaminati. Il tema è centrale perché riguarda il potenziale riutilizzo di aree industriali dismesse e il loro risanamento, l’abbattimento di consumo di suolo, il miglioramento delle condizioni di salute e di giustizia sociale delle popolazioni che abitano tali territori. Le affinità con gli Obiettivi dell’Agenda 2030 dell’ONU che l’Italia si è impegnata a perseguire sono sostanziali. Uno dei maggiori ostacoli ai percorsi di risanamento è, secondo opinione diffusa, la complessità degli iter normativi e la farraginosità delle procedure. Ciò, nonostante rispetto alla prima regolamentazione coordinata del 2006 con il Decreto Legislativo n. 152 si siano susseguiti numerosi interventi volti a semplificare o a completare il quadro normativo. Scopo del presente contributo è illustrare gli aspetti di alcune novità normative introdotte dal Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, discuterne i contenuti evidenziando punti di forza e criticità.

Abstract. *The issue of contaminated sites is very important in the context of the Italian Recovery and Resilience Plan. The theme is central because it concerns the potential reuse of abandoned industrial areas and their rehabilitation, the abatement of land consumption, the improvement of the health and social justice conditions of the populations who inhabit these territories. The affinities with the Objectives of the 2030 Agenda of the UN, that Italy is committed to, are substantial. According to widespread opinion, one of the major obstacles to remediation of contaminate sites is the complexity of the regulatory process. This, despite the first coordinated regulation of 2006 with Legislative Decree no. 152, there have been numerous interventions aimed at simplifying or completing the regulatory framework. The purpose of this contribution is to illustrate the aspects of some legislative innovations from the Law Decree no 77 of 2021, discuss some of its contents highlighting its strengths and criticalities.*

Parole chiave: ambiente, aree agricole, sito di interesse nazionale, interventi, procedure amministrative. **Key word:** *environment, agricultural land, site of national interest, intervention administrative procedures.*

SOMMARIO. – **1.** Introduzione. – **2.** Il contesto (un breve richiamo). – **3.** Il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 in tema di siti contaminati. – **3.1** Aree Agricole. – **3.2** Sulle previsioni da ricomprendere nell’atto autorizzatorio degli interventi di bonifica. – **3.3** Integrazioni in merito ad interventi ed opere nei siti contaminati – **3.4** Sulla certificazione di avvenuta bonifica. – **3.5** Sulle procedure nei Siti di Interesse Nazionale. – **4.** Conclusioni.

1. Introduzione.

Il tema della “*Bonifica dei siti contaminati*” è quanto mai complesso. Le sue ricadute sono trasversali: ecosistemiche naturali, sociali, sanitarie ed economiche. È un fenomeno che, tralasciando l’orizzonte sovranazionale più immediato, interessa l’Europa in 2.8 milioni di siti potenzialmente contaminati dei quali il 14% (più di 300 mila) richiede interventi di bonifica¹. In Italia i dati dell’Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale (ISPRA) certificano circa 5.000 siti che hanno avuto bisogno di intervento per ridurre le concentrazioni delle sostanze contaminate o trovare un nuovo equilibrio con l’ambiente circostante e con l’uomo mediante azioni di messa in sicurezza. A questi si aggiungono circa 15.000 siti in attesa di interventi². Ma i numeri dovrebbero considerare anche quelli dei Siti di Interesse Nazionale (SIN): aree ad eccezionale livello di compromissione della qualità ambientale che si estendono per più dello 0,5% del territorio italiano.

Se a livello comunitario manca ancora una direttiva specifica, nell’ordinamento italiano la disciplina è trattata al Titolo V alla Parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (c.d. Codice o Testo Unico dell’Ambiente³). Dal 2006 ad oggi si sono succeduti un gran numero di interventi normativi volti, nella maggior parte dei casi, a regolamentare specifiche circostanze in un’ottica di auspicata *semplificazione*. Meno frequentemente si è assistito ad interventi di *razionalizzazione* e *armonizzazione*. Le indicazioni per la conduzione del c.d. “*procedimento di caratterizzazione e bonifica*” si sono così infittite, a volte dando luogo ad “*universi paralleli*” ben distinti (è il caso di quelle *ex art. 252 «relative alla rete di distribuzione carburanti»*⁴) altre volte generando delle “*galassie*” nelle quali le tante disposizioni specifiche sono tenute insieme dall’ossatura fondante del Titolo V (è il caso di quelle per i Siti di Interesse Nazionale).

Se anche non si tiene conto della concorrenza costituzionale che la materia riveste nelle attribuzioni “*stato-regioni*” e se si escludono dal novero della valutazione tutti

1 * Geologo con esperienza decennale in tema di bonifiche di siti contaminati maturata in primarie società di consulenza in ingegneria ambientale oggi opera presso il Servizio Suolo e Bonifiche dell’Agenzia Regionale di Protezione Ambientale del Lazio. Già Consigliere dell’Ordine dei Geologi del Lazio e coordinatore della Commissione Ambiente ne è membro promotore di attività formative. Project Manager certificato PMP® presso il Project Management Institute americano e Animatore Laudato Sì per la diffusione del messaggio dell’enciclica papale.

1 *The European environment - state and outlook 2020*, European Environmental Agency, 2019

2 F. Araneo, E. Bartolucci, Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali, Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 337/21, 2021

3 Definizione divisiva, agli albori si veda F. Giampietro, *Né Testo Unico Ambientale né Codice dell’ambiente ... Ma un unico contenitore per discipline differenziate*, Rivista Ambiente e Sviluppo - IPSOA, 2006, per una valutazione più recente M. Vanini, *Il proprietario “incolpevole” nei procedimenti di bonifica*, Dottorato di ricerca in Diritto e Scienze Umane XXIX Ciclo, Università degli Studi dell’Insubria, 2015-2016, nota 31.

gli interventi di *soft law* che accompagnano (fortunatamente) il tema, è di tutta evidenza che la complessità normativa (che si riflette in ogni prospettiva) ha origini a livello di amministrazione centrale. Il Titolo V ha subito importanti interventi con il Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76 recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*», che affronta al Capo II «*Semplificazione in materia ambientale*»⁵.

Orbene a tali interventi si aggiungono, trascorsi appena 11 mesi, quelli del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77 che non solo espandono le previsioni del Titolo V ma modificano ed integrano anche quelle del precedente decreto legge come convertito nella Legge 120/2020.

Il lavoro non tratterà di tutti gli impatti apportati dal D.L. 77/2021 in materia di «*siti contaminati*», ma si occuperà di quelle ricadute più o meno dirette sugli aspetti procedurali. E peraltro, data la caratteristica di «*temporaneità*» dello strumento normativo, quanto riportato ha soprattutto l'obiettivo di mettere in luce le principali criticità necessarie di cui tenere conto in fase di conversione in legge⁶. Il carattere di novità del testo esaminato e la specificità degli argomenti in esso trattati hanno concorso a rendere estremamente rarefatta la possibilità di attingere e far ricorso ad elementi di dottrina e giurisprudenza circoscritti.

2. Il contesto (un breve richiamo).

La disciplina del Titolo V alla Parte IV è emersa a valle di un intenso lavoro seguito alla prima sistematizzazione normativa introdotta appena 7 anni prima dal Decreto Ministeriale 25 ottobre, n. 471⁷. Nella valutazione degli ultimi aggiornamenti normativi appare interessante muovere i primi passi dal richiamo (sintetico) dei contenuti della legge di delega legislativa (Legge 15 dicembre 2004, n. 308) da cui è scaturito il Titolo V.

I principi e criteri generali di predisposizione degli atti delegati avrebbero dovuto fare riferimento ad obiettivi di miglioramento della qualità dell'ambiente e utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, di maggiore efficienza e

4 Introdotto dall'art. 36 del D.L. 83/2012 e che hanno trovato concreta definizione nel Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 12/02/2015, n. 31.

5 Per una più ampia analisi degli impatti in tema di «procedimento di caratterizzazione e bonifica» del D.L. 76/2020 si veda G. Savarese, *Siti Contaminati. Un'analisi del procedimento di caratterizzazione e bonifica alla luce del Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76*, AMBIENTEDIRITTO.it - Editore AMBIENTEDIRITTO, 2021.

6 Disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (3146)

7 Scaturito dal Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante «Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio»

tempestività nei controlli e nelle azioni di tutela dell'ambiente e di sostenibilità dello sviluppo, alla necessità di veder affermarsi il principio "*chi inquina paga*".

Sul piano dei principi e criteri specifici, per il tema dei siti contaminati, si affermava tra gli altri aspetti la necessità di definire obiettivi di bonifica tramite «*valutazione dei rischi sanitari e ambientali connessi agli usi previsti dei siti stessi, tenendo conto dell'approccio tabellare*», favorire «*la conclusione di accordi di programma tra i soggetti privati e le amministrazioni interessate*» e «*incentivare il ricorso a risorse finanziarie private per la bonifica ed il riutilizzo anche ai fini produttivi dei siti contaminati*». Ma anche «*raggiungere la piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo*» e coordinare i piani settoriali di rilievo ambientale con i piani urbanistici.

Trascorsi 15 anni dall'emanazione del Codice è difficile dare un giudizio complessivo. Anche perché nel tempo si è assistito ad una progressiva opera di correzione, aggiustamento ed integrazione della normativa e ad oggi il quadro risulta significativamente mutato e, forse, frammentato. Parallela è stata l'evoluzione del sistema istituzionale preposto alla tutela dell'ambiente: un ruolo centrale è ora affidato Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente⁸. Non solo. Trattandosi di una materia ad alto contenuto scientifico e ingegneristico le evoluzioni tecniche e tecnologiche hanno consentito da un lato l'individuazione più precisa di potenziali problemi dall'altro l'offerta di soluzioni più performanti. Ed ancora, l'accresciuta sensibilità della cittadinanza alle tematiche ambientali, talvolta come ricaduta delle evidenze negative sulla salute delle popolazioni⁹, ha fatto emergere aspetti anche "sociali"¹⁰.

Come detto l'espressione di un giudizio è opera ardua e, in ogni caso, fuori dal contesto. Può però essere utile un richiamo ad alcune delle conclusioni cui è giunta la "Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Attività Illecite Connesse al Ciclo dei Rifiuti". Nel 2012¹¹ questa giudicava il settore delle bonifiche «*fallimentare*» e le procedure come pesanti e vischiose. In particolare, la Commissione rilevò la necessità di rivedere le perimetrazioni dei Siti di Interesse Nazionale e divenire ad una semplificazione delle procedure senza però «*avere come prezzo un minore livello di salvaguardia degli interessi costituzionali oggetto di tutela*». Ed ancora si riteneva centrale

⁸ Istituito con Legge 28 giugno 2016, n. 132, che però manca ancora della maggior parte dei Decreti attuativi previsti.

⁹ Il Progetto SENTIERI (Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento), troppo poco conosciuto, «*ha messo in evidenza eccessi di patologie in territori caratterizzati dalla presenza nell'ambiente di fonti di esposizione ambientale*», nell'opera di A. Zona, R. Pasetto, L. Fazzo, I. Iavarone, C. Bruno, R. Pirastu, P. Comba, *Sentieri, Quinto Rapporto*, Epidemiologia & Prevenzione, 2019, 43 (2-3) marzo-giugno Suppl. 1.

¹⁰ Si suggerisce la lettura di R. Pasetto, A. Fabri, *Environmental Justice nei siti contaminati: documentare le disuguaglianze e definire gli interventi*, Rapporti IstiSan, 2020, 20/21.

¹¹ *Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e profili di illegalità*, XVI Legislatura, Doc. XXIII, n. 14, 12 dicembre 2012.

l'opportunità di dimensionare gli interventi di bonifica in relazione al prevedibile futuro utilizzo del sito. I lavori della commissione nel 2018¹² hanno «*dovuto registrare una serie di problemi in buona parte sovrapponibili a quelli allora evidenziati (nel 2012 N.d.R.)*» aggiungendo, tra gli altri aspetti, la identificazione quale «*punto critico*» dello strumento della conferenza di servizi giudicato inopportuno per il settore. Interessante, ai fini della nostra analisi, la valutazione sulla necessità che si sospendesse una *policy* fatta da «*interventi normativi primari e secondari randomizzati*». Su questo ultimo aspetto, il sopravvenuto Ministro dell' Ambiente Generale Sergio Costa si era fatto promotore nel 2020 di una proposta di disegno di legge denominata «*Green New Deal e transizione ecologica del Paese*» (Collegato Ambientale 2020) tramite la quale divenire ad una legge delega che conducesse alla riforma, tra altri aspetti, proprio del Titolo V in questione. Si trattava di una riforma che faceva tesoro anche di quanto emerso dai lavori della Commissione suddetta ma guardava ad una più profonda riorganizzazione, anche delle competenze, del settore. Alcune di queste prospettive sembrano emergere negli interventi normativi succeduti¹³, ma molte altre sarebbero necessarie. E soprattutto non sembrerebbe proprio colto il suggerimento del principio metodologico «*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*» di Guglielmo di Occam al quale si fa riferimento nella pregevole e calzante opera di Ainis¹⁴. E in ogni caso nel Collegato Ambientale 2020 non se ne è saputo più nulla.

In questo contesto, così complesso, si è sviluppata l'opportunità legata all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Con la necessità di dare massima capacità attuativa ai progetti in esso previsti. Il PNRR è stato predisposto come parte di una più ampia strategia per l'ammodernamento del Paese che include l'aggiornamento delle strategie nazionali in tema di sviluppo sostenibile. Ciò per contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE tra i quali rientra la prevenzione dell'inquinamento. Invero poi, relativamente a questo aspetto, la «*Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica*» prevede interventi residuali. L'attenzione è per contro principalmente posta sull'impostare percorsi di *transizione ecologica* ed *economia circolare* del settore produttivo, a «*rendere*

¹² *Relazione sulle bonifiche nei siti di interesse nazionale*, XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 50, 1 marzo 2018.

¹³ È il caso, ad esempio, della possibilità di eseguire nei Siti di Interesse Nazionale un *Piano di Indagini Preliminari* tramite il quale definire sito specificamente il reale stato di contaminazione e quindi definire le reali necessità. Tale opzione è entrata nell'ordinamento con il D.L. 76/2020 che ha introdotto il comma 4-bis all'art. 252 del Codice. Ed ha trovato applicazione, sia nel D.L. 76/2020 che nel D.L. 77/2021, l'auspicato «*intervento normativo che disciplini il procedimento della conferenza dei servizi per i SIN, attraverso un regime speciale semplificato*» visto che è ora possibile presentare gli esiti del Piano della Caratterizzazione unitamente a quelli dell'Analisi di Rischio Sito specifica (comma 4-ter all' art. 252) o eseguite il piano stesso sottoponendolo ad una «*comunicazione inizio attività*» (comma 4 art. 252 come modificato dal D.L. 77/2021).

¹⁴ M. Ainis, *La semplificazione complicante*, Federalismi.it - Società editoriale federalismi, 2014.

più robuste le infrastrutture critiche, le reti energetiche e tutte le altre infrastrutture esposte a rischi climatici ed idrogeologici» e a «sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della transizione». Sfiorano il tema *siti contaminati* alcune misure della “Componente 4: Tutela del Territorio e della Risorsa Idrica”. Lo 0,2% delle risorse dell’intera Missione 2 è infatti destinato alla Bonifica dei Siti Orfani¹⁵. Ma si tratta in sostanza di un incremento di risorse finanziarie su un ambito “marginale” se confrontato con quelli di cui all’analisi dei precedenti paragrafi. E, come si vedrà nel seguito, che non ha molti legami con i dettami decretati d’urgenza dal D.L. 77/2021 che pure tratta, secondo la Relazione, di «*misure di semplificazione che incidono sui settori più sensibili toccati dagli assi del PNRR*». Orbene, atteso che dovrà pure esserci un nesso tra *Siti Contaminati* e *PNRR*, evidentemente esso va ricercato altrove. E probabilmente si trova nel novero delle *Riforme Abilitanti*¹⁶ che hanno uno dei propri cardini nella *Semplificazione e Razionalizzazione* delle normative in materia ambientale¹⁷. Ed infatti si legge nel PNRR che «*Gli interventi di semplificazione più urgenti ... saranno adottati attraverso un decreto-legge ... entro maggio e convertito in Legge entro metà luglio. Gli altri interventi saranno realizzati attraverso leggi ordinarie...*». Con questa breve, meno di quanto si sarebbe voluto, contestualizzazione si può ora passare all’analisi del tema. Lasciando, per quanto possibile, che ciascuno faccia la propria valutazione.

3. Il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 in tema di siti contaminati.

Il 1 giugno 2021 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il testo del D.L. n. 77/2021. Questo, recante «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*», affronta alla Parte II, Titolo I, Capo VIII «*Misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali*». Si tratta dell’art. 37, nel quale dei due commi che lo compongono, il primo influenza direttamente la gestione del c.d. “*procedimento di caratterizzazione e bonifica*” intervenendo sulla composizione del T.U.A, come illustrato, agli interessi del presente lavoro, nella tabella seguente. Gli effetti dell’aggiornamento normativo sono trattati nei seguenti paragrafi.

¹⁵ Definizione data dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con Decreto 29 dicembre 2020, *Programma nazionale di finanziamento degli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti orfani*. Si tratta di siti potenzialmente contaminati per i quali il responsabile dell’inquinamento non è individuabile o non provvede agli adempimenti previsti dalla Legge. Tale decretazione nasce a valle di una rivisitazione delle modalità di trasferimento di risorse da applicare per il recupero ambientale di siti, imputabile all’art. 53, comma 3, del D.L. 76 /2020. In base al Decreto vengono destinate risorse per circa 100 milioni di euro

¹⁶ Ovvero, secondo il PNRR, «*gli interventi funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali*»

¹⁷ Seconde solo a quelle in materia di *contratti pubblici*

D.L. n. 77/2021	D.Lgs. 152/06	Oggetto dell'intervento normativo	
art. 37 com. 1	lett. a) →	art. 241	Sulle aree agricole non utilizzate a tal scopo
	lett. b) →	art. 242	Sulle previsioni da ricomprendere nell'atto autorizzatorio degli interventi di bonifica
			Sulla certificazione di avvenuta bonifica disgiunta tra matrice insatura e satura
			Sul procedimento di certificazione avvenuta bonifica
	lett. c) →	art. 242-ter	Integrazioni in merito ad interventi ed opere nei siti contaminati
	lett. f) →	art. 248	Sulla certificazione di avvenuta bonifica e sui controlli
lett. h) →	art. 252	Sulle procedure nei Siti di Interesse Nazionale	

Tabella 1 Quadro d'insieme degli impatti del D.L. 77/2021 in tema di procedimento di caratterizzazione e bonifica, trattati dal presente contributo.

3.1 Aree Agricole.

La lettera a) dell'art. 37 opera sulle disposizioni in materia di "Aree Agricole". Viene in particolare aggiunto il comma 1-bis all'art. 241 nel Titolo V. Secondo tale previsione nel caso di aree agricole così classificabili secondo gli strumenti urbanistici ma non utilizzate a tale scopo (da almeno 10 anni dal 16/06/2021), si applicano le procedure di caratterizzazione e bonifica di cui al Titolo V. Non si applicano quindi quelle specifiche previste dall'art. 241 e poi realizzatesi nel Decreto dell'allora Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica, MiTE) del 1/03/2019, n. 46. Ciò è la naturale conseguenza del fatto che il decreto ministeriale è rivolto a disciplinare interventi nei siti con una destinazione agroalimentare fattuale. Tale disposizione è pacifica e peraltro la giurisprudenza aveva già riconosciuto l'assenza di dubbi in questo caso.¹⁸

¹⁸ TAR Emilia-Romagna, Parma, Sez. 1[^], 14 gennaio 2020, n. 6 «i nuovi limiti di CSC introdotti per le aree agricole non possono che riferirsi a porzioni di territorio fattivamente destinati alle produzioni agroalimentari, e non anche solo astrattamente a

Ulteriore passaggio sul tema, introdotto dal D.L. in esame, riguarda l'attribuzione dei limiti di riferimento per la valutazione dello stato di potenziale contaminazione. Ad onor del vero si esce dalla specificità delle "aree agricole" per affrontare quella delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) definite nella Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V¹⁹. Questa, riferita alla matrice insatura, distingue massimi valori ammessi a seconda che il sito abbia una destinazione d'uso «Verde pubblico, privato e residenziale» (Colonna A) oppure «Commerciale e industriale» (Colonna B). Una dicotomica distinzione che, notoriamente, non esaurisce tutte le casistiche degli strumenti regolatori territoriali. E che quindi lascia un potenziale vuoto normativo. Per le aree agricole novellate dal comma 1-bis dell'art. 241 oggi introdotto, è previsto che le CSC siano «Individuate tenendo conto delle attività effettivamente condotte all'interno delle aree» e precisando che in assenza di attività industriali e/o commerciali si applica la Colonna A. Si tratta di una disposizione dal contenuto indubbiamente innovativo.

Sino ad oggi infatti i casi, come detto generali, di non corrispondenza tra destinazione urbanistica del sito potenzialmente contaminato e classificazione dicotomica della Tabella 1 erano stati trattati alla luce di due assi fondanti. Il primo riguarda l'applicazione del principio di precauzione: «in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione» (così l'art. 301 del Codice). Il secondo riguarda la stretta adesione agli strumenti urbanistici del piano regolatore a cui si associa la valutazione di azione «irragionevole e ingiustificata» quella che operi traguardando limiti di riferimento che già si ha certezza non saranno quelli definitivi²⁰. D'altro avviso invece autorevole dottrina²¹ che sottolinea la necessità di una «preminenza nella materia in esame del dato fattuale rispetto a quello formale». Ciò sarebbe giustificato da una impostazione «sostanzialmente antropocentrica» del diritto ambientale come oggi è conosciuto, in un quadro in cui «centrale agli attuali obiettivi di bonifica, quindi, non è il risanamento ambientale, ma la compatibilità del suo stato all'utilizzo che del sito viene fatto.» E su questa lunghezza d'onda, che è poi quella che si ritrova nel neonato comma 1-bis all'art. 241,

tanto destinabili.».

19 La relazione di accompagnamento del DDL A.C. 3146 su questo tradisce di non aver colto il "nocciolo della questione" quando riporta che «non risultano attualmente disciplinate in modo espresso le modalità di bonifica delle aree che, secondo gli strumenti di pianificazione urbanistica, risultano avere destinazione agricola ma che non sono effettivamente utilizzate per la produzione agricola e l'allevamento.» Non che ciò non corrisponda al vero. Ma sarebbe più corretto affermare che non risultano attualmente disciplinate in modo espresso le modalità di bonifica delle aree i cui strumenti di pianificazione urbanistica non corrispondono con quelli previsti dalla Tabella 1 All. 5 o più in generale non risultano disciplinate tutti quei casi nei quali l'utilizzo delle aree non corrisponde alle previsioni urbanistiche.

20 TAR Veneto, Sez. 3[^], 25 febbraio 2014, n. 55, tra l'altro si esprime come segue «alla destinazione d'uso prevista dal piano regolatore...va direttamente ascritto l'effetto conformativo nell'uso dei suoli».

21 M. Benozzo, *La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi*, Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente - Edizioni Tellus, 2014

la giurisprudenza più recente ha dato riprova della necessità di considerare tanto il dato formale quanto quello fattuale²². E ritenendo l'interesse pubblico tutelato in ogni caso in ragione del «*riespandersi degli obblighi degli ulteriori interventi di bonifica*» che graverebbero sul soggetto interessato nel caso di «*ipotesi di dismissione del bene a cessionario con diversa volontà d'uso*».

Al di là delle valutazioni di merito che possano sostenere l'una o l'altra ragione, *rebus sic stantibus* la norma prevede ora una indicazione chiara. O almeno in apparenza. Si possono infatti rilevare due criticità. La prima è connessa con il termine temporale utilizzato per annoverare nelle procedure del Titolo V quelle aree agricole oggetto di usi diversi: «*alla data di entrata in vigore della presente disposizione, da almeno 10 anni*». Evidentemente vengono lasciate nel loro limbo, di cui alla discussione dei periodi precedenti, tutti gli altri casi. Ed in assenza di precise indicazioni nella relazione che accompagna il D.L., non si può escludere che siano in numero importante. La seconda è connessa alla previsione che le CSC cui fare riferimento sono «*individuate tenendo conto*». Non è esplicitato chi debba farsi carico di tale individuazione e tramite quali strumenti. E poiché la stessa relazione di accompagnamento specifica che con tali disposizioni si vuole smuovere lo «*stallo nel recupero dei suoli con destinazione urbanistica agricola*» facendo quindi riferimento a procedimenti *ex* Titolo V avviati, è stato omesso di specificare come tali debbano formalmente concludersi.

3.2 Sulle previsioni da ricomprendere nell'atto autorizzatorio degli interventi di bonifica.

La lettera b) punto 1 dell'art. 37 opera sulle disposizioni in materia di «*Procedure ordinarie*». Viene in particolare aggiunto un periodo al comma 7 dell'art. 242 nel Titolo V. Il comma tratta del processo di approvazione, da parte della regione, del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente. E non manca di dettagli in merito all'autorizzazione all'esecuzione delle attività ed al provvedimento di approvazione del progetto. I cui contenuti sono oggi ampliati e dettagliati. In virtù del D.L. in esame, infatti, questo atto deve riportare «*le verifiche intermedie per la valutazione dell'efficacia delle tecnologie di bonifica adottate e le attività di verifica in corso d'opera necessarie*».

Le giustificazioni presentate dalla relazione non sembrano convincere²³, ed in ogni caso non si rileva un elemento di generale novità.

Infatti, l'Allegato 3 al Titolo V della Parte IV (relativo a *Criteri Generali per la Selezione e l'esecuzione degli interventi di bonifica*) già prevede che il progetto di bonifica o messa in sicurezza definisca tutti questi aspetti. E poiché l'atto finale adottato dalla

²² TAR Calabria, Catanzaro, Sez. 1[^], 5 giugno 2021, n. 1132

²³ Scopo sarebbe quello di agevolare le attività necessarie alla certificazione di avvenuta bonifica e dare certezza ai tempi di esecuzione.

regione è di “*approvazione del progetto*” il problema è, eventualmente, sulla qualità degli elaborati progettuali più che sulla struttura redazionale dell’atto finale. In merito alle azioni di Monitoraggio e Controllo si legge nell’Allegato 3 che queste sono «*effettuate nel corso e al termine di tutte le fasi previste per la messa in sicurezza, per la bonifica e il ripristino ambientale del sito inquinato, al fine di verificare l’efficacia degli interventi nel raggiungere gli obiettivi prefissati.*». Ed in merito agli obiettivi si prevede che avvenga la «*definizione dei criteri di accettazione dei risultati*», il «*controllo e monitoraggio degli interventi di bonifica/messa in sicurezza permanente e delle eventuali misure di sicurezza*» ed infine il «*collaudo degli interventi di bonifica/messa in sicurezza permanente dovrà valutare la rispondenza tra il progetto definitivo e la realizzazione*».

3.3 Integrazioni in merito ad interventi ed opere nei siti contaminati.

La lettera c) punto 2 dell’art. 37 interventi sulle disposizioni dell’art. 242-ter che trattano di “*interventi ed opere nei siti contaminati*”. Si tratta di un articolo che il Titolo V ha guadagnato per gli effetti del D.L. 76/2020. Il tema è complesso.²⁴ Le modifiche subentrate permettono anzitutto di ricomprendere nel novero delle opere realizzabili (secondo la procedura dell’articolo) i progetti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Si precisa inoltre che le procedure dell’art. 242-ter si applicano anche in caso di opere che non prevedano scavi ma comportino l’occupazione permanente di suolo, ma «*a condizione che il sito oggetto di bonifica sia già caratterizzato ai sensi dell’art. 242*». Quest’ultima precisazione, in apparenza innocua, alimenta un quadro di incertezza che vale la pena riepilogare ed esplorare.

Quello della realizzazione di opere nei siti contaminati, si è già detto, è un aspetto complesso. In particolare, si è sviluppata una consolidata giurisprudenza che riconoscerebbe, in linea di principio, obblighi di *non facere*. Solo nel 2014 si assiste ad un intervento normativo “strutturato” su questo aspetto²⁵, i cui contenuti sono poi stati ripresi nel D.L. 76/2020. Alcune tipologie di opere ed a determinate condizioni possono essere realizzate. Si tratta di una eccezione al principio generale secondo il quale «*la realizzazione di interventi ... presuppone l’acquisizione dei necessari dati sullo stato di qualità delle matrici ambientali...al fine di non pregiudicare la bonifica*»²⁶. Con tali premesse, fintanto che non è completamente definita la caratterizzazione del sito e/o finché non è stato approvato il progetto operativo di bonifica o messa in sicurezza,

²⁴ Si veda G. Savarese, *La realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati*, AMBIENTEDIRITTO.it - Editore AMBIENTEDIRITTO, 2021

²⁵ Decreto Legge n. 133/2014 art. 34 (abrogato nel 2020 in favore dell’art. 242-ter del Codice dell’Ambiente)

²⁶ Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche prot. 0028778/TRI del 04/11/2014 ad oggetto: *Realizzazione di interventi e opere urbanistico-edilizie nelle aree incluse nei Siti di Interesse Nazionale* (nota del Direttore Generale)

non possono essere autorizzati interventi diversi da quelli elencati dalla norma²⁷, che oggi sono riepilogati nell'art. 242-ter. Elemento discriminante sarebbe dunque la completezza del quadro conoscitivo dello stato di qualità ambientale del sito, al quale "sovrapporre" il *layout* delle opere da realizzare onde definire eventuali interferenze. L'articolo 242-ter di recentissima emanazione prevede proprio questo tipo di verifica sulle interferenze, su interventi da realizzarsi in "deroga" al principio generale, e la distingue a seconda che il sito sia "non caratterizzato" o "con interventi di messa in sicurezza operativa in essere". Escludendo quindi il caso di "sito caratterizzato" per il quale evidentemente non si applicano le procedure di verifica e per il quale dunque deve ritenersi ammessa la realizzazione di qualsiasi tipo di intervento²⁸. E questa impostazione emergerebbe anche dalla nota di chiarimenti del Ministero della Transizione Ecologica²⁹ nella quale, proprio in riferimento alla realizzazione di opere non rientranti in «*fattispecie espressamente individuate nel comma 1*», si demanda ad altra fonte normativa la presentazione di istanza per la loro realizzazione³⁰. Precisando doverosamente che «*in tal caso il sito deve essere già caratterizzato*»³¹. Riprendendo dunque dalla realizzazione di opere che comportano "occupazione permanente di suolo", la puntualizzazione sulla condizione di caratterizzazione raggiunta, che il sito deve possedere, appare in conflitto con il quadro generale.

Ma la lettera c) punto 2 dell'art. 37 del D.L. in esame non esaurisce con ciò le proprie introduzioni al 242-ter. Si aggiunge il comma 4-bis secondo il quale la definizione dei valori di fondo naturale segue le procedure dell'art. 11 del D.P.R. 120/2017. Da una lettura della relazione che accompagna il DDL di conversione si legge che tale disposizione ha come obiettivo lo «*svincolo di aree in realtà non contaminate ma caratterizzate dalla presenza naturale di determinati elementi*». Questa intenzione tradisce una interpretazione probabilmente troppo estensiva dei contenuti e delle previsioni dell'art. 11 del D.P.R. cui non può che conseguire una probabile inefficacia del comma 4-bis aggiunto al 242-ter. Infatti, le disposizioni dell'art. 11 non riguardano la definizione dei valori di fondo. Attengono a *Terre e rocce da scavo conformi ai valori di fondo naturale*, cosa ben diversa. L'art. 11 inoltre è applicabile solo

27 Anche se permane all'art. 242 comma 9 una disposizione che consentirebbe in ogni caso la realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria «*purché non compromettano la possibilità di effettuare o completare gli interventi di bonifica*»

28 Anche se poi nel modello di istanza *ex art. 242-ter comma 1* che il MiTE ha adottato con Decreto della Direzione Generale per il Risanamento Ambientale n. 46 del 30/03/2021, si richiede di riportare eventuali interventi approvati o già realizzati di «*MIPRE/MISE, messa in sicurezza operativa o permanente, di bonifica.*»

29 Direzione Generale per il Risanamento Ambientale prot. 0049407 del 10/05/2021 ad oggetto: *Interventi ed opere di cui all'art. 242-te, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2005, n. 152. Chiarimenti* (nota del Direttore Generale)

30 Invero la fonte cui si rimanda (D.P.R. 120/2017 art. 25) non disciplina in alcun modo la presentazione di istanze per la realizzazione di opere nei siti contaminati ma tratta della realizzazione degli scavi in tale consesso e nell'ambito della più ampia disciplina per la specifica gestione delle c.d. "terre e rocce da scavo".

31 Continuando «*intendendo con ciò che deve essere concluso, con l'approvazione dei risultati dell'analisi di rischio, il processo di caratterizzazione*»

in caso di scavi e solo nel caso in cui si voglia gestire il materiale escavato come sottoprodotto. Inoltre, è applicabile in una fase esecutiva degli interventi ovvero di predisposizione del *Piano di Utilizzo*. Un documento dai precisi connotati (art. 1, comma 1, lettera f) del D.P.R.) necessario per attribuire ai terreni escavati la qualifica di *sottoprodotto* e che prevede uno stato conoscitivo a livello molto avanzato: perimetri di scavo, quantità di materiale, tipologia, sito di deposito intermedio, sito di destinazione, soggetti giuridici (proponente, produttore) e da ultimo l'autorizzazione per le opere. È di tutta evidenza che questa procedura non si possa applicare con l'intento di rendere "immediatamente utilizzabile" un sito gravato da fenomeni di valore di fondo. Oltre a ciò, la procedura dell'art. 11 che si intende prendere in prestito, prevede che il superamento rilevato delle CSC sia notificato ex art. 242 del Codice, si proceda alla redazione di un piano di indagini, alla sua attuazione con l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente competente. La quale dovrebbe poi definire il *valore di fondo naturale* necessario per gestire le terre e rocce da scavo come sottoprodotto. Dovrebbe doveroso perché ad onor del vero la competenza nella definizione dei valori di fondo si intreccia con quella riconosciuta alle regioni³².

3.4 Sulla certificazione di avvenuta bonifica e sui controlli.

Le lettere b) punto 2 ed f) dell'art. 37 operano sulla certificazione degli interventi di bonifica e sui controlli. In particolare, con la prima si riconduce nell'ordinarietà la possibilità di operare una certificazione separata per la matrice insatura laddove su questa si raggiungano gli obiettivi progettuali anzitempo rispetto alla matrice satura³³. Non solo, anche a stralcio in relazione alle singole aree catastalmente individuate. Quanto alla lettera f) questa riordina le disposizioni in materia ricomprendendole tutte nell'art. 248. Con alcune integrazioni.

Si aggiunge la necessità che provincia ed agenzia per la protezione dell'ambiente provvedano ad esercitare il controllo del «rispetto dei tempi di esecuzione». Anche in questo caso non si tratta di un vero elemento di novità. Anche in assenza di una diretta titolarità al controllo sul fattore "tempo", infatti, già l'art. 242 prevede che «con il provvedimento di approvazione del progetto sono stabiliti anche i tempi di esecuzione». E peraltro non si può non riconoscere la dinamicità intrinseca agli interventi di bonifica o messa in sicurezza in forza della quale i tempi di esecuzione non sono una variabile definibile sempre con certezza matematica. Con il risultato che, con questa introduzione, un mancato rispetto dei tempi del tutto fisiologico

³² Laddove in uno stadio preliminare il superamento delle CSC sia ancora solo caratterizzato come un fenomeno diffuso, secondo l'art. 239 comma 3 del Codice.

³³ Questa possibilità, introdotta in prima battuta dal D.L. 76/2020, era destinata alle sole aree ricomprese nella perimetrazione di interesse nazionale per gli effetti del comma 4-ter dell'art. 252 ora abrogato.

potrebbe generare conseguenze sproporzionate (peraltro non definite nella norma e quindi di natura giurisdizionale) o portare ad una iper-conservatività dei progettisti. In entrambi i casi i tempi di esecuzione delle bonifiche non solo non sarebbero certi ma sarebbero sicuramente più ampi.

La lettera f) poi, riorganizzando quanto abrogato all'art. 242 comma 13, riconosce alla regione la possibilità di sostituirsi alla provincia laddove questa non provveda.

3.5 Sulle procedure nei Siti di Interesse Nazionale.

La lettera h) dell'art. 37 interviene sulle previsioni dell'art. 252 del Codice dell'Ambiente ovvero sulle procedure nei Siti di Interesse Nazionale la cui titolarità è in capo al MiTE. Tra le diverse previsioni si sottolinea la possibilità di dare seguito alla realizzazione del *Piano della Caratterizzazione* senza preventivo passaggio in Conferenza dei Servizi³⁴. Ci sarà però una doppia condizione vincolante: il rispetto delle norme tecniche che il MiTE dovrà adottare secondo il nuovo comma 9-quinques e la preventiva comunicazione di inizio attività da rendere con un anticipo di almeno 60 giorni al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA). Questo potrà, anche in corso d'opera, disporre il proprio «*divieto*» alle operazioni.

Si tratta indubbiamente di una forte azione di alleggerimento al procedimento di *caratterizzazione e bonifica* nei Siti di Interesse Nazionale. Che invero poggia i propri presupposti su due aspetti ancora fumosi.

Il primo attiene alle "norme tecniche" che il MiTE dovrà adottare. Si tenga presente che si è ancora in attesa che il ministero dia seguito alle previsioni dell'art. 242-ter comma 3 in merito alla individuazione di «*categorie di interventi che non necessitano della preventiva valutazione*» e alla definizione di «*criteri e le procedure per la predetta valutazione nonché le modalità di controllo*». Trascorsi 12 mesi si ha notizia della richiesta di parere che il MiTE ha fatto pervenire al Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in materia. I consiglieri di stato hanno sospeso la pronuncia del parere «*nelle more dell'espletamento degli approfondimenti istruttori indicati in motivazione*»³⁵. Palazzo Spada rimprovera al MiTE una scarsa correlazione con «*l'ambito della policy di attuazione del Pnrr*», l'impossibilità di valutare l'effettiva bontà dello schema di decreto per la mancanza di una «*analisi quantitativa, che fornisca gli indicatori del problema da risolvere, individue le possibili opzioni di intervento e analizzi i vantaggi e gli svantaggi*», rivolge un giudizio di dubbia adeguatezza tra quanto previsto dal ministero e gli intenti di semplificazione che aveva in animo il Legislatore rilevando una «*articolazione tipologica, forse eccessiva, tra le diverse categorie di interventi/opere*» e una scarsa considerazione degli *stakeholders*: regioni che rivestono un «*rilievo fondamentale ai fini della semplificazione sotto l'aspetto della sostanziale omogeneità della*

³⁴ Necessario secondo il comma 3 dell'art. 242 *Procedure operative ed amministrative*

³⁵ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 1036, 11 giugno 2021.

disciplina su tutto il territorio nazionale» e operatori economici «ai quali in definitiva questa disciplina si rivolge ed è diretta».

Il secondo attiene al ruolo del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente che in particolare dovrebbe disporre, con provvedimento motivato, un divieto di inizio o prosecuzione delle attività di caratterizzazione. Si riportano qui le parole che il Vice Presidente del SNPA ha espresso, proprio su questo aspetto, nell'ambito dell'audizione informale presso le Commissioni riunite (I e VIII) della Camera dei Deputati nell'ambito del DDL di conversione del D.L. in esame: *«creando ... un'ulteriore complessità ed ulteriore allungamento delle procedure perché come noto il sistema di protezione ambientale non ha personalità giuridica e quindi deve rivolgersi ... ad ISPRA ed alle Agenzie per poter emanare provvedimenti e esprimere pareri che sono firmati da dipendenti o delle Agenzie o dell'ISPRA».*

4. Conclusioni.

La soluzione del problema *siti contaminati* è un tema tecnicamente molto complesso; è comprensibile che ciò si rifletta sull'ordinamento giuridico. Per questo, a fronte di una impalcatura iniziale piuttosto strutturata, dopo l'emanazione del Codice dell'Ambiente del 2006, si è assistito ad una serie di interventi più o meno profondi per definire specifiche procedure e soddisfare specifiche esigenze e casistiche. Una pratica abbastanza normale nella definizione di processi complessi, si potrebbe riepilogare con l'espressione d'uso comune *“prendere le misure”*. Tutta via, nella sartoria come in tutti gli altri casi, questa operazione è eseguita per giungere poi alla definizione di uno scheletro di riferimento sul quale costruire l'output finale.

Sulla regolamentazione della bonifica dei siti contaminati si ha l'impressione che questa fase non si esaurisca mai del tutto e sia sempre necessario ricorrere a nuove *“misure”* che aggiornano o sostituiscono le precedenti. Ciò avviene, a volte, senza tenere conto a pieno del quadro complessivo con il risultato che le proporzioni e i rapporti risultano non sempre in piena armonia. In questa metafora gli attori in gioco sono il sarto e il modello. Se le *“misure non tornano”* o il primo commette ostinatamente degli errori o il secondo muta volontariamente le proprie caratteristiche.

Gli interventi che il D.L. 77/2021 apporta al Titolo V del Codice dell'Ambiente sono gli ultimi di una lunga serie, che succedono di appena 11 mesi a quelli del D.L. 76/2020. In entrambi i casi si è ricorso a quello che dovrebbe essere uno strumento da impiegare in caso di *“straordinaria necessità ed urgenza”*. Se per alcuni aspetti, come quello legato alla attuazione del PNRR, appare giustificabile il ricorso a tale decretazione, su altri è palese come l'impulso legislatore scaturisca da valutazioni di carattere generale e sistemico. E peraltro il legame che lega la materia *Siti Contaminati* al PNRR sembra, come accaduto in altre occasioni di riforma, essere più funzionale all'attuazione dei progetti previsti nel Piano che non alla risoluzione della

problematica (senza che ciò debba escludere necessariamente la possibilità di associare nuove opportunità di crescita).

Trascorsi 15 anni dall'emanazione del Codice dell'Ambiente sarebbe auspicabile giungere alla definizione di una riforma completa, armonizzata e razionale del Titolo V alla Parte IV riguardo il c.d. *"procedimento di caratterizzazione e bonifica"*. Tale necessità è oggi giustificata da molteplici obiettivi: a breve termine quello di raccordare l'attuazione dei progetti del PNRR con il rilancio delle aree industriali dismesse, a medio termine di garantire che tale raccordo emancipi percorsi di sostenibilità e transizione ecologica e a lungo termine sanare le *«ferite ambientali»*³⁶ del territorio, chiudendo i conti con un passato caratterizzato più da ombre che da luci.

³⁶ Formula utilizzata da Legambiente Onlus nell'ambito della propria campagna *#liberidaiveleni per il risanamento ambientale e il diritto alla salute nei territori dell'Italia inquinata*.