



SPECIALE B&P

Bonifica dei siti contaminati: le modifiche introdotte dal d.l. 77/2021



I RIFERIMENTI ALLA DISCIPLINA IN MATERIA DI BONIFICHE ALL'INTERNO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (P.N.R.R.)

Anche se il P.N.R.R. non si occupa direttamente di bonifiche, fatta eccezione per i c.d. siti orfani, il tema è centrale perchè interseca quello delle nuove opere infrastrutturali.

È dunque in questa prospettiva che possiamo leggere alcune (non tutte) delle modifiche introdotte dal decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative*), segnatamente dall'art. 37 recante *Misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali* che interviene su diverse disposizioni del Titolo V, Parte IV del Testo Unico Ambientale.

Per la piena attuazione delle novità forse più significative sarà però necessario attendere l'emanazione di appositi regolamenti; segnatamente, uno fisserà i valori di intervento (CSR) nelle aree marine rientranti nei S.I.N., l'altro conterrà le norme tecniche rispettate le quali il Piano della caratterizzazione di un'area in un S.I.N. potrà essere seguito senza più la necessità di attenderne l'approvazione da parte della Conferenza dei Servizi.

ART. 241 REGOLAMENTO AREE AGRICOLE

In origine l'art. 241 era composto da un solo comma che preannunciava il regolamento sugli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, regolamento poi introdotto con il d.m. n. 46/2019.

Il d.l. 77 aggiunge ora il comma 1-bis che pone l'accento sull'**utilizzo effettivo** delle aree per l'agricoltura o l'allevamento precisando:

*In caso di aree con destinazione agricola secondo gli strumenti urbanistici **ma non utilizzate**, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, da almeno dieci anni, per la produzione agricola e l'allevamento, si applicano le procedure del presente Titolo e le concentrazioni di soglia di contaminazione previste nella tabella 1, colonne A e B, dell'allegato 5, individuate tenuto conto delle attività effettivamente condotte all'interno delle aree. In assenza di attività commerciali e industriali si applica la colonna A. Le disposizioni del presente Titolo si applicano anche in tutti gli altri casi in cui non trova applicazione il regolamento di cui al comma 1.*

Come chiarisce la Relazione Illustrativa al decreto legge, questa modifica colma un vuoto normativo posto che il d.m. 46/2019 si applica alle sole aree *effettivamente* destinate alla produzione agricola e all'allevamento, mentre non disciplina la bonifica delle aree aventi sì destinazione agricola, ma un utilizzo effettivo diverso.

È certamente corretto far prevalere l'utilizzo effettivo rispetto ad una destinazione solo "sulla carta", **tuttavia il secondo periodo che prevede, in assenza di attività commerciali e industriali, di applicare la colonna A non sembra logico**. Sono infatti frequenti i casi di aree con destinazione agricola non sfruttate come tali, nè in altro modo. Semplicemente si tratta di aree che il proprietario non ha interesse, desiderio o possibilità di destinarle a una qualunque attività, sia essa agricola, di allevamento, industriale o commerciale, men che meno residenziale. "Alzare l'asticella" applicando i limiti in assoluto più restrittivi alle aree abbandonate e prive di presenza umana è, obiettivamente, sproporzionato.

ART. 242 PROCEDURE OPERATIVE E AMMINISTRATIVE

Precisa la Relazione che le modifiche all'art. 242 mirano a dare **certezza ai tempi di esecuzione** delle bonifiche, nonché ad agevolare le attività necessarie alla certificazione di avvenuta bonifica, spesso incagliate per ragioni interpretative delle norme. Sono tre le modifiche che interessano l'art. 242.



La **prima** prevede che il provvedimento di approvazione del progetto operativo indichi non solo i tempi di esecuzione e le eventuali prescrizioni necessarie per l'esecuzione dei lavori, ma anche **le verifiche intermedie** per la valutazione dell'efficacia delle tecnologie di bonifica adottate e **le attività di verifica in corso d'opera** necessarie per la certificazione finale, con oneri a carico del proponente. Si pone maggiore attenzione, in questo modo, come precisa la Relazione (e come verrà confermato dall'art. 248) al cronoprogramma delle attività, peraltro recependo una prassi da tempo diffusa.

La **seconda** modifica non è una novità. Essa riguarda la possibilità di ottenere una certificazione separata e anticipata per i suoli, nel mentre proseguono gli interventi nelle acque sotterranee. Tale possibilità era stata recentemente introdotta limitatamente ai Siti di bonifica di Interesse Nazionale disciplinati dall'art. 252 e questa limitazione non aveva, in effetti, molto senso. Giustamente la previsione è stata estesa a tutti i siti inserendola nell'art. 242 (ed eliminandola, di conseguenza, dall'art. 252 dove non è più necessaria in ragione del rinvio operato dal comma 4 dell'art. 252 alle procedure dell'articolo 242) con il comma 7-bis che ora recita:

Qualora gli obiettivi individuati per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto siano raggiunti anticipatamente rispetto a quelli previsti per la falda, è possibile procedere alla certificazione di avvenuta bonifica di cui all'articolo 248 limitatamente alle predette matrici ambientali, anche a stralcio in relazione alle singole aree catastalmente individuate, fermo restando l'obbligo di raggiungere tutti gli obiettivi di bonifica su tutte le matrici interessate da contaminazione. In tal caso è necessario dimostrare e garantire nel tempo che le contaminazioni ancora presenti nelle acque sotterranee fino alla loro completa rimozione non comportino un rischio per i fruitori dell'area, né una modifica del modello concettuale tale da comportare un peggioramento della qualità ambientale per le altre matrici secondo le specifiche destinazioni d'uso. Le garanzie finanziarie di cui al comma 7 sono comunque prestate per l'intero intervento e sono svincolate solo al raggiungimento di tutti gli obiettivi di bonifica.

La **terza** modifica elimina l'ultimo periodo del comma 13 sulla **certificazione provinciale** e lo sposta all'art. 248 per evitare – dice la Relazione – una possibile antinomia tra norme

ART. 242-TER INTERVENTI E OPERE NEI SITI OGGETTO DI BONIFICA

La disposizione, come recita la rubrica, contiene l'elenco degli interventi e opere che possono essere realizzati anche se il sito si trova sottoposto a bonifica. Questo elenco è integrato ora con la previsione che **nei siti in bonifica possono essere realizzati anche i progetti infrastrutturali previsti dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza**. In tal modo – chiarisce la Relazione Illustrativa – fermo il rispetto delle procedure già previste dalla norma, i siti non ancora bonificati potranno essere immediatamente utilizzati per la realizzazione dei progetti del PNRR.

Viene introdotto anche il comma 1-bis che estende l'ambito di applicazione anche opere che non prevedono scavi, ma comportano **occupazione permanente di suolo**, a condizione che il sito oggetto di bonifica sia già caratterizzato ai sensi dell'art. 242.

Un'altra novità è il richiamo (inserito nel nuovo comma 4-bis) alla procedura dettata dall'art. 11 del D.P.R. n. 120/2017 (che, nella sostanza, prevede un confronto con ARPA) nel caso in cui sia necessario definire i **valori di fondo naturale**. Anche questa norma – come evidenzia la Relazione – mira a rendere immediatamente fruibili i suoli per nuovi investimenti, estendendo alla bonifica quanto già previsto dal D.P.R. sulle terre e rocce da scavo per determinare i valori di fondo naturale e ciò consentirà lo “svincolo” di aree in realtà non contaminate, ma ciò nonostante caratterizzate dalla presenza naturale di determinati elementi (es. Arsenico).



ART. 243 GESTIONE DELLE ACQUE SOTTERRANEE EMUNTE

Come noto, il comma 6 dell'art. 243 prevede che il trattamento delle acque emunte debba garantire un'effettiva riduzione della massa delle sostanze inquinanti prima che vengano scaricate nel corpo ricettore. Per effetto della modifica introdotta dal d.l. 77 (che risolve dubbi interpretativi, dice la Relazione) **il trattamento diventa ora obbligatorio anche quando le acque emunte vengono riutilizzate** nei cicli produttivi in esercizio nel sito.

Nel silenzio della norma, si direbbe che questo trattamento possa avvenire, indifferentemente, prima o dopo il riutilizzo; considerato, infatti, che la finalità della norma è evitare il trasferimento della contaminazione dalle acque sotterranee ai corpi idrici superficiali, è evidente che tale obiettivo può essere perseguito con un trattamento sia *ante* che *post* riutilizzo, basta che avvenga prima dello scarico.

Nell'ottica di accelerare le procedure e garantire la tempestività degli interventi di messa in sicurezza di emergenza e di prevenzione, alla fine del comma 6 viene precisato che i **termini** per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico sono **dimezzati**. La riduzione ha un senso per gli interventi di MISE, è invece del tutto irrilevante per quanto concerne le misure di prevenzione che vanno attuate nelle 24 ore (il che fa ritenere che tra le misure di prevenzione non possa rientrare alcun barrieramento)

ART. 245 OBBLIGHI DI INTERVENTO E DI NOTIFICA DA PARTE DEI SOGGETTI NON RESPONSABILI DELLA POTENZIALE CONTAMINAZIONE

La modifica incide sul procedimento che la Provincia deve attivare per identificare il responsabile e ne prevede l'**interruzione** qualora il soggetto non responsabile della contaminazione esegua volontariamente il piano di caratterizzazione nel termine perentorio di sei mesi dall'approvazione o comunicazione ai sensi dell'articolo 252, comma 4. In tal caso, stabilisce opportunamente la modifica, il procedimento per l'identificazione del responsabile **dovrà concludersi nel termine perentorio di sessanta giorni** dal ricevimento delle risultanze della caratterizzazione validate dall'ARPA.

Questa novità – precisa la Relazione – incentiva le procedure di caratterizzazione da parte dei soggetti non responsabili della contaminazione, in particolare, introducendo **tempi certi per l'individuazione dell'inquinatore da parte della Provincia**. In tal modo si fornisce al soggetto interessato non responsabile che ha avviato volontariamente le procedure di bonifica, lo strumento per agire in via di rivalsa.

Al contempo, viene agevolata l'attività di indagine della Provincia – precisa sempre la Relazione – posto che l'Ente locale potrà a tal fine utilizzare i risultati (validati da ARPA) della caratterizzazione spontaneamente eseguita dal non responsabile.

ART. 248 CONTROLLI

Le modifiche di questo articolo pongono l'attenzione non solo sulle modalità di esecuzione della bonifica, ma anche sui **tempi** di realizzazione stabiliti dal provvedimento che ha approvato il progetto e per questa ragione è strettamente connesso con le modifiche di cui all'art. 242 sopra dette.

Al comma 1 è stato previsto anche un **intervento sostitutivo regionale**, nei seguenti termini:

qualora la Provincia non provveda a rilasciare tale certificazione entro trenta giorni dal ricevimento della relazione tecnica provvede, nei successivi sessanta giorni, la Regione, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni.

Il nuovo comma 2-bis si coordina con l'altra modifica dell'art. 242 nel caso gli obiettivi individuati per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto siano raggiunti



anticipatamente rispetto a quelli previsti per la falda; in questo caso sarà, infatti, possibile procedere alla certificazione di avvenuta bonifica limitatamente alle predette matrici ambientali, ad esito delle verifiche di cui alla procedura definita dal comma 7-bis dell'art. 242. In tal caso, la certificazione di avvenuta bonifica dovrà comprendere anche un piano di monitoraggio con l'obiettivo di verificare l'evoluzione nel tempo della contaminazione rilevata nella falda.

ART. 250 BONIFICA DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE

Alla norma, che pone a carico del Comune la realizzazione degli interventi ove nessuno vi provveda, è stato aggiunto il comma 1-bis che consente alle regioni, alle province autonome e agli enti locali individuati quali soggetti beneficiari e/o attuatori (previa stipula di appositi accordi sottoscritti con il MITE ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990) di **avvalersi**, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, attraverso la stipula di apposte convenzioni, **delle società in house del medesimo Ministero.**

Chiarisce la Relazione che ciò è stato introdotto in analogia a quanto già previsto dall'art. 5 della delibera CIPE del 1° agosto 2019, n. 64, recante “*Fondo sviluppo e coesione 2014 - 2020. Interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e per il ripristino e la tutela della risorsa ambientale. Misure per l'accelerazione degli interventi. Modifica delibera CIPE n. 25 del 2016.*” e dalla successiva Delibera n. 57/2020 recante “*Modifica e integrazione della delibera CIPE 1° agosto 2019, n. 64*”.

ART. 252 SITI DI INTERESSE NAZIONALE

Numerose modifiche interessano la norma sui SIN. In chiusura del comma 3 è stato aggiunto un periodo dedicato alle **matrici ambientali in aree marine** che avrà un impatto significativo. In tali aree, infatti, **i valori d'intervento sito-specifici**, che costituiscono i livelli di contaminazione al di sopra dei quali devono essere previste misure d'intervento funzionali all'uso legittimo delle aree e proporzionali all'entità della contaminazione, **saranno individuati con decreto di natura non regolamentare del MITE su proposta dell'ISPRA.**

Questa modifica, precisa la Relazione Illustrativa, colma un vuoto normativo in ordine alla bonifica delle aree marine incluse nei siti di interesse nazionale, che ostacola la conclusione dei procedimenti ed è foriero di azioni giudiziarie. Posto che – chiarisce la Relazione – in linea tecnica è pacifico che non sia applicabile ai sedimenti marini l'analisi di rischio sito specifica, per tale motivo si è reso necessario demandare a un apposito decreto del MITE, su proposta di ISPRA, l'individuazione dei valori d'intervento sito-specifici delle matrici ambientali in aree marine, che costituiscono i livelli di contaminazione al di sopra dei quali devono essere previste misure d'intervento funzionali all'uso legittimo delle aree e proporzionali all'entità della contaminazione.

La precisazione è interessante poichè, di fatto, anche se attiene alle CSR, riconsce che per i sedimenti marini sia quantomeno dubbia l'applicazione in via analogica delle CSC previste per il suolo. Interessante, nella prospettiva di una auspicabile sempre maggiore applicazione, è anche il richiamo al **principio di proporzionalità.**

Un'altra novità riguarda il comma 4 che, come noto, affida al MITE, sentito il Ministero per lo Sviluppo economico, la competenza nelle procedure di bonifica che interessano i SIN. In questa attività, il Ministero si avvale per l'istruttoria tecnica del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (Snpa) e dell'I.S.S. nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati. A questa disposizione è ora aggiunto un **periodo finale che incide sulla procedura semplificandola ed eliminando – come conferma la Relazione – la preventiva approvazione del Piano della caratterizzazione da parte del MITE:**



A condizione che siano rispettate le norme tecniche di cui al comma 9-quinquies, il piano di caratterizzazione può essere eseguito decorsi sessanta giorni dalla comunicazione di inizio attività al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente. Qualora il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente accerti il mancato rispetto delle norme tecniche di cui al precedente periodo, dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio o di prosecuzione delle operazioni, salvo che il proponente non provveda a conformarsi entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dal medesimo Sistema nazionale.

Il comma 4-quater (la certificazione anticipata per i suoli) è stato eliminato e spostato, come abbiamo visto, all'art. 242.

Il comma 5 prevede che, nell'inerzia dei responsabili e degli interessati, gli interventi siano predisposti dal MITE, che si avvale dell'ISPRA, dell'I.S.S., dell'Enea nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati, i quali – questa è la novità – **potranno anche essere coordinati tra loro** (in realtà la Relazione fa un ulteriore passo in avanti precisando che si prevede di affidare il coordinamento delle attività ad unico soggetto).

Un'altra interessante novità è quella introdotta al comma 6 che mira a fornire alla P.A. (nei SIN) tutte le informazioni per il rilascio dell'autorizzazione ad eseguire il progetto e che deve avere carattere onnicomprensivo. L'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi oggi, infatti, **ricomprende (non più "sostituisce")** a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie alla loro attuazione. Ebbene, il periodo aggiunto alla fine del comma 6 stabilisce ora che, a tal fine, **il proponente alleggi all'istanza la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa** finalizzata al rilascio di tutti gli atti di assensi comunque denominati necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco con l'indicazione anche dell'Amministrazione ordinariamente competente. In questo modo – si legge nella Relazione Illustrativa – risulta chiaro che l'approvazione del progetto di bonifica è un **provvedimento unico** che ricomprende tutti gli atti di assenso da acquisire attraverso il modulo della conferenza di servizi decisoria

Viene eliminato il comma 8 (*In attesa del perfezionamento del provvedimento di autorizzazione di cui ai commi precedenti, completata l'istruttoria tecnica, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare in via provvisoria, su richiesta dell'interessato, ove ricorrano motivi d'urgenza e fatta salva l'acquisizione della pronuncia positiva del giudizio di compatibilità ambientale, ove prevista, l'avvio dei lavori per la realizzazione dei relativi interventi di bonifica, secondo il progetto valutato positivamente, con eventuali prescrizioni, dalla conferenza di servizi convocata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'autorizzazione provvisoria produce gli effetti di cui all'articolo 242, comma 7.*). A proposito di questa soppressione la Relazione chiarisce che, da una parte, si trattava di una norma inapplicata e, dall'altra, nella parte in cui sembrava legittimare l'avvio dei lavori anche in assenza della valutazione di impatto ambientale, si poneva in contrasto con la pertinente direttiva eurounitaria.

È stato introdotto il comma 8-bis:

Nei siti di interesse nazionale, l'applicazione a scala pilota, in campo, di tecnologie di bonifica innovative, anche finalizzata all'individuazione dei parametri di progetto necessari per l'applicazione a piena scala, non sono soggette a preventiva approvazione del Ministero della transizione ecologica e può essere eseguita a condizione che tale applicazione avvenga in condizioni di sicurezza con riguardo ai rischi sanitari e ambientali. Il rispetto delle suddette condizioni è valutato dal Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e dall'Istituto superiore di sanità che si pronunciano entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza corredata della necessaria documentazione tecnica.

Infine, sono stati aggiunti due commi:



9-quater. Con decreto di natura non regolamentare il Ministero della transizione ecologica adotta i **modelli delle istanze** per l'avvio dei procedimenti di cui al comma 4 e i contenuti minimi della documentazione tecnica da allegare (per inciso, già sono stati emanati due decreti in questo senso).

9-quinquies. Con decreto del Ministero della transizione ecologica sono adottate **le norme tecniche** in base alle quali l'esecuzione del **piano di caratterizzazione** è sottoposto a **comunicazione di inizio attività** di cui al comma 4.

ART. 252-BIS SITI INQUINATI NAZIONALI DI PREMINENTE INTERESSE PUBBLICO PER LA RICONVERSIONE INDUSTRIALE

Infine – chiarisce la Relazione – anche le modifiche all'articolo 252-bis sono volte a semplificare l'azione amministrativa anche grazie ad un più efficace raccordo delle norme. In particolare, il secondo e il terzo periodo del comma 8 sono stati sostituiti da “*Alla conferenza di servizi partecipano anche i soggetti pubblici firmatari dell'accordo di programma. Si applicano i commi 6 e 7 dell'articolo 252*” e il comma 9 è stato abrogato.

Federico Peres

Alessandro Kiniger

Attilio Balestreri

