

Disciplina del periodo transitorio in materia di bonifica dei siti contaminati nel Testo Unico Ambientale (D. Lgs 152/2006)

Federico Vanetti

Il 29 aprile 2006 è entrato in vigore il D. Lgs. n. 152/06 (detto Codice sull'Ambiente) che disciplina le procedure di VAS, VIA e IPPC, nonché la difesa del suolo e la tutela delle acque, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti, la tutela dell'aria e, infine, il risarcimento del danno ambientale.

Il nuovo testo non si limita a raccogliere e riordinare la disciplina precedente, ma, in molti casi, interviene modificandone i contenuti, anche in modo radicale, attraverso nuove previsioni, nuovo riparto di competenze e modifica degli obiettivi da perseguire.

Anche per questo motivo, ogni parte del Codice contiene un capo espressamente dedicato alle disposizioni transitorie e finali, ciò al fine di permettere agli operatori e agli enti di adeguarsi alla nuova legge.

Una delle materie che ha subito significative trasformazioni è quella relativa alle bonifiche dei siti inquinati (in precedenza, regolata dal Decreto Ronchi e dal D.M. 471/99), inserita nella Parte IV del Codice.

Con il presente articolo, si intendono esaminare le disposizioni transitorie relative a tale materia, previste dagli art. 264 e seguenti, nel tentativo di fornire un aiuto nell'interpretazione e applicazione delle stesse.

Innanzitutto, è bene osservare che solo alcuni degli articoli considerati dal Capo II della Parte IV interessano le bonifiche.

Il primo articolo è il 264, comma 1, lett. i), secondo cui *"a decorrere dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto restano o sono abrogati, escluse le disposizioni di cui il presente decreto prevede l'ulteriore vigenza: ... il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, i provvedimenti attuativi del citato decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto"*. La norma, in sostanza, prevede l'abrogazione del Decreto Ronchi e del D.M. 471/99.

Quest'ultimo, tuttavia, troverà comunque applicazione nei casi in cui la nuova disciplina sulle bonifiche rinvii a provvedimenti applicativi non ancora adottati dalle istituzioni competenti, ma il cui ambito sia attualmente ricompreso nel citato D.M.

Il regolamento di applicazione del Ronchi, infatti, deve essere ancora utilizzato come norma di riferimento per colmare l'eventuale inerzia del legislatore e delle istituzioni nell'adozione dei provvedimenti attuativi del D. Lgs. N. 152/2006 in materia di bonifica.

Proseguendo nell'esame delle disposizioni transitorie e finali, previsione significativa è quella stabilita dall'art. 265, comma 4, secondo cui *"fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro 180 giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie"*.

Tale norma deve essere letta e coordinata con l'articolo 242, comma 11, il quale prevede che: *"nel caso di eventi avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto che si manifestano successivamente a tale data in assenza di rischio immediato per l'ambiente e per la salute pubblica, il soggetto interessato comunica alla regione, alla provincia e al comune competenti l'esistenza di una potenziale contaminazione unitamente al piano di caratterizzazione del sito, al fine di determinare l'entità e l'estensione con riferimento ai parametri indicati nelle CSC ed applica le procedure di cui ai commi 4 e seguenti"*.

Il richiamato articolo 265, comma 4, disciplina il caso in cui tanto l'evento inquinante, quanto la sua manifestazione precedono l'entrata in vigore del D.Lgs. in commento.

Infatti, la norma considera le procedure di bonifica che siano state già attivate (rectius: *"autorizzati"*) ai sensi della normativa precedente.

Il legislatore, quindi, ha previsto la possibilità di modulare la vecchia procedura con la nuova, per coloro i quali ne facciano richiesta, *entro il 26 ottobre 2006*.

Tuttavia, è bene osservare che il coordinamento tra le due procedure non riguarda una sostanziale sostituzione della vecchia procedura ex art. 17 Ronchi, con la nuova procedura ex art. 242, bensì solo l'adeguamento degli obiettivi di bonifica con la conseguente variazione dei progetti di intervento.

Ne consegue che la caratterizzazione del sito deve essere comunque terminata ai sensi della normativa previgente e, sempre ai sensi della medesima, entro il termine di un anno dalla presentazione del piano della caratterizzazione ¹, deve essere presentato il progetto definitivo di bonifica.

Tale progetto, però, potrà essere modificato, studiato o integrato alla *luce della normativa sopravvenuta* (anche se già stato autorizzato), ossia tenendo conto dei risultati della *eventuale analisi di rischio*, che può essere facoltativamente espletata dal soggetto procedente al fine di rimodulare gli obiettivi di intervento.

¹ Art. 10, comma 3, del D.M. 471/99

La richiesta di rimodulazione, dunque, riguarda solo la fase *post* caratterizzazione ed incide solo sulla progettazione degli interventi di bonifica.

Tale richiesta, inoltre, deve essere appositamente supportata da una relazione tecnica e approvata dalle autorità.

L'ipotesi, invece, contemplata dall'art. 242, comma 11, riguarda il caso in cui l'evento inquinante sia avvenuto prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/06, ma l'inquinamento si sia manifestato successivamente all'entrata in vigore.

In tal caso, nessuna procedura verrà avviata ai sensi della normativa precedente (abrogata nel momento in cui si manifesta l'inquinamento), bensì si seguirà la procedura ordinaria prevista dal D. Lgs n. 152/2006, ma snellita della fase di indagine preliminare ("*...applica le procedure di cui ai commi 4 e seguenti...*").

Al manifestarsi della potenziale contaminazione, l'interessato (si badi bene, non il responsabile, così come espressamente indicato dal comma in commento) dovrà darne comunicazione agli enti unitamente al piano della caratterizzazione.

La semplificazione consiste nella immediata presentazione del piano della caratterizzazione, contestualmente alla comunicazione.

Ancora una volta, dunque, il legislatore ha ritenuto necessario procedere comunque e direttamente alla caratterizzazione del sito, con ciò confermando quanto più sopra illustrato rispetto all'interpretazione dell'art. 265, comma 4, ossia che è sempre necessario concludere la fase di caratterizzazione del sito per inquinamenti determinati da eventi precedenti all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/06.

In sintesi, nel caso di contaminazioni determinate da eventi passati e manifestatesi precedentemente all'entrata in vigore del D. Lgs, citato, il soggetto interessato procederà ai sensi della normativa precedente e, eventualmente, chiederà di rimodulare gli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4.

Nel caso in cui, invece, l'inquinamento (benché riconducibile ad un evento passato) si sia manifestato successivamente all'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, l'interessato procederà ai sensi dell'art. 242, comma 11.

È, infine, necessario considerare un'ultima disposizione transitoria contenuta nell'art. 245, comma 3, il quale prevede che: "*qualora i soggetti interessati procedano ai sensi dei commi 1 e 2 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, ovvero abbiano già provveduto in tal senso in precedenza, la decorrenza dell'obbligo di bonifica di siti per eventi anteriori all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto verrà definita dalla regione territorialmente competente in base alla pericolosità del sito, determinata in generale dal piano regionale delle bonifiche o dai suoi eventuali stralci, salva la facoltà degli interessati di procedere agli interventi prima del suddetto termine*".

Sebbene tale disposizione ricalchi quanto già previsto dall'art. 9, comma 3, del D.M. 471/99, la stessa – ad avviso di chi scrive – desta non pochi problemi di coordinamento e di applicazione. Infatti, a differenza della previsione transitoria previgente, quella in commento appare ingiustificata e disparitaria, poiché idonea a creare una sostanziale disuguaglianza tra i soggetti interessati che hanno già attivato e concluso interventi di bonifica ai sensi della disciplina precedente e coloro i quali, invece,

si apprestano ad attivare solo ora procedure per inquinamenti passati.

Mentre la precedente previsione in deroga alla procedura ordinaria poteva ritenersi opportuna, attesa la novità della peculiare disciplina sulle bonifiche, quella di cui al comma 3 dell'art. 245 si inserisce in un momento storico in cui, oramai, gli interessati e gli operatori sono abituati da più di nove anni a gestire e regolare gli interventi di bonifica, ai sensi del Decreto Ronchi e del D.M. 471.

A parere di chi scrive, le due disposizioni transitorie più sopra commentate (art. 265, comma 4 e art. 242, comma 11) parrebbero più che sufficienti a disciplinare e regolare i rapporti "a cavallo" delle due normative sulle bonifiche ambientali, senza la necessità di prevedere una terza disposizione transitoria.

A ciò si aggiunga che l'art. 245, comma 3, male si coordina proprio con il comma 11 dell'art. 242, il quale considera anch'esso l'ipotesi di intervento dei soggetti interessati per inquinamenti il cui evento causativo è intervenuto prima dell'entrata in vigore del codice, ma che si sono manifestati solo successivamente.

Sebbene la previsione di cui all'art. 245 abbia una portata limitata nel tempo (180 giorni dall'entrata in vigore del Codice), la stessa considera la medesima situazione contemplata dalla disposizione transitoria contenuta nell'art. 242.

Si pone, dunque, un chiaro problema di coordinamento tra le due norme ².

Secondo chi scrive, il comma 3 dell'art. 245 dovrebbe cedere il passo all'art. 242, comma 11 e, quindi, essere applicato solo in casi specifici e residuali.

Tale cedevolezza della norma è giustificata da un'interpretazione e applicazione del D. Lgs in esame conforme ai principi costituzionali sanciti dall'art. 3 della Costituzione ³.

Una piena uniformità di trattamento, dunque, imporrebbe sempre e comunque l'applicazione dell'art. 242, comma 11, salvo il caso – come si vedrà oltre - in cui l'interessato abbia usufruito della previsione di cui all'art. 9, comma 3, del D.M. 471/99.

² Alcuni commentatori hanno preliminarmente ipotizzato una applicazione facoltativa dell'una o dell'altra norma da parte dei soggetti interessati. Cfr. D. Roettgen "Quale regime transitorio per le bonifiche", convegno Roma del 27.3.2006 –Giuristiambientali, il quale ha ampiamente trattato la questione relativa al periodo transitorio.

³ Principio di uguaglianza

Naturalmente, il problema di coordinamento si pone solo per il periodo transitorio, poiché, a pieno regime, l'art. 245, comma 3, non troverà più applicazione.

Ciò detto, occorre considerare un ulteriore profilo della disposizione in esame.

La norma sembrerebbe applicarsi anche alle ipotesi di denunce di inquinamento comunicate prima del 29 aprile 2006 ("*...ovvero abbiano già provveduto in tal senso in precedenza...*").

Rispetto a tale previsione, maggiori e più gravi sono i problemi in sede di applicazione.

Infatti, si pone il dubbio se la previsione derogativa (comma 3 dell'art. 245) sia applicabile solo ai casi in cui gli interessati abbiano proceduto ai sensi dell'art. 9, comma 3, del DM 471 (precedente previsione derogativa dei tempi di intervento ordinari), o anche ai casi in cui agli interessati abbiano avviato le procedure ex art. 9, citato, dopo il periodo transitorio di cui al comma 3 del medesimo articolo.

In quest'ultimo caso, gli interessati non solo hanno già comunicato la contaminazione alle autorità, ma le relative procedure di bonifica (su iniziativa dell'interessato stesso, d'ufficio o mediante ordine a procedere) dovrebbero essere già state avviate e, tuttora, in corso (in alcuni casi, potrebbe già essere stato autorizzato il progetto definitivo di bonifica, il quale definisce i tempi dell'intervento).

L'applicazione dell'art. 245, comma 3, anche a tali situazioni pregresse, rischierebbe, dunque, di paralizzare le procedure pendenti, facendo decadere progetti di intervento già approvati e autorizzati.

A dire il vero, non sembra credibile che una norma formulata così genericamente possa incidere in modo sostanziale su procedure in corso e su provvedimenti amministrativi legittimi ed esecutivi.

Unica interpretazione possibile e legittima, dunque, parrebbe quella secondo cui la previsione "*ovvero abbiano già provveduto in tal senso in precedenza*" debba intendersi riferita solo al caso in cui gli interessati abbiano usufruito in precedenza della previsione di cui all'art. 9, comma 3, del D.M. 471/99, ossia a quelle situazioni la cui tempistica di intervento sarebbe già dovuta essere appositamente definita dalla regione e non dalla normativa previgente.

Pertanto – ad avviso di chi scrive – la disposizione transitoria in esame dovrebbe essere interpretata e applicata nel senso di fare salva la tempistica di intervento stabilita *ad hoc* per le contaminazioni segnalate entro il 31 marzo 2001⁴, senza interferire con le procedure di bonifica avviate ai sensi dell'art. 9 del DM 471 dopo tale termine.

Con ciò, si spera di aver fornito una prima lettura "soddisfacente" delle disposizioni transitorie in materia di bonifica dei siti inquinati.

⁴ Termine ultimo considerato dall'art. 9, comma 3, del DM 471/99, per come prorogato