

## **Testo Unico Ambientale: La disciplina transitoria sulla bonifica dei siti contaminati. Approfondimento. Diverse interpretazioni possibili**

**Federico Vanetti**

In un precedente commento sulle disposizioni transitorie<sup>1</sup>, chi scrive aveva tentato di ripercorrere e coordinare i diversi articoli del TU ambientale con cui il legislatore ha disciplinato l'entrata in vigore della nuova normativa in materia di bonifiche, nonché i possibili casi di contaminazioni passate, che si manifestano sotto la vigenza della nuova normativa ambientale. Il tema è complesso e merita un approfondimento.

In particolare, le disposizioni relative al periodo transitorio non sono di chiara lettura.

Il profilo più complesso riguarda il trasferimento delle competenze tra i diversi Enti territoriali coinvolti nella procedura di bonifica e la disciplina che gli stessi devono applicare alle procedure di bonifica già in corso.

La questione è trattata dall'art. 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"*, e 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"*.

La prima disposizione sancisce, con l'entrata in vigore del T.U., l'abrogazione della normativa precedente.

La seconda norma transitoria, invece, permette di adattare gli "obiettivi" di bonifica approvati secondo i criteri stabiliti dalla normativa precedente, ai criteri dettati dalla disciplina sopravvenuta.

Alcuni commentatori<sup>2</sup>, alla luce della espressa abrogazione del D.Lgs. 22/97 da parte dell'art. 264 TU, interpretano e applicano le disposizioni transitorie nel senso di considerare immediato

---

<sup>1</sup> Cfr. F. VANETTI ["Disciplina del periodo transitorio in materia di bonifica dei siti contaminati nel Testo Unico Ambientale \(D.Lgs. 152/2006\)"](http://www.giuristiambientali.it), www.giuristiambientali.it.

<sup>2</sup> Cfr. atti del Convegno Somedia del 18 maggio 2006, Milano.

il passaggio delle competenze dei comuni alle regioni, con conseguente applicazione della procedura prevista dal TU a tutti i procedimenti pendenti non conclusi.

Unica eccezione riguarderebbe quei procedimenti che sono giunti all'approvazione del progetto di bonifica definitivo.

Il comma 4, dell'art. 265, infatti, considererebbe solo tali progetti, che, se già approvati, permetterebbero di concludere le procedure secondo la normativa previgente, salvo il caso in cui venga chiesta la rimodulazione secondo le nuove disposizioni.

La norma transitoria - secondo alcuni commentatori - non riguarderebbe, dunque, le altre fasi della procedura di bonifica (una su tutte la caratterizzazione), sebbene le stesse si siano già concluse secondo le previsioni del Ronchi.

Tale interpretazione è basata su una rigida applicazione del principio: *tempus regit actum*.

La dottrina più autorevole ha già dibattuto e risolto l'applicazione di detto principio ai procedimenti amministrativi non ancora conclusi<sup>3</sup>, stabilendo che lo stesso rappresenta la regola generale, suscettibile di deroga solo quando espressamente previsto dalla legge sopravvenuta.

La soluzione interpretativa appena esposta, per quanto formalmente corretta, non convince sul piano pratico.

In particolare, si manifestano tre evidenti criticità.

In primo luogo, l'immediato passaggio di competenze dal comune alla regione per tutte le pratiche pendenti, crea un sovraccarico di lavoro per l'ente regionale, idoneo a paralizzare tutti i procedimenti in corso.

In secondo luogo, tali procedimenti, sebbene vicini alla fase conclusiva della bonifica, dovrebbero essere interrotti e iniziati daccapo secondo la nuova disciplina.

Infine, la nuova procedura imporrebbe agli operatori maggiori oneri, non sempre giustificabili. Basti pensare ad una procedura di bonifica preordinata al recupero di un sito dimesso: l'interruzione della procedura in corso e la ripetizione della stessa dilungherà i tempi dell'intervento complessivo con conseguente aumento dei costi.

A tutto ciò si aggiunga che, il probabile rischio di stasi delle procedure in corso potrebbe originare un consistente contenzioso avverso il silenzio-inadempimento che si formerebbe rispetto ai termini procedurali stabiliti dal T.U.

Si pone, dunque, il problema di comprendere se l'interpretazione delle disposizioni transitorie appena ripercorsa sia l'unica possibile, ovvero se ve ne sia una alternativa.

Ma procediamo con ordine.

---

<sup>3</sup> Cfr. A. M. SANDULLI, il quale, premesso che la regola generale è quella sancita dall'art. 2 delle prefiggi, secondo cui - per l'appunto - *tempus regit actum*, e che tale regola subisce eccezioni in tutti quei casi in cui è la stessa legge successiva a dettare regole espresse per l'attività già espressamente compiuta, ha esaminato sistematicamente il problema in riferimento alle singole fasi del procedimento.

Il principio *tempus regit actum* governa – come detto – la successione di leggi nel procedimento amministrativo. Lo stesso, tuttavia, può essere derogato ogni qualvolta sia il legislatore a disporlo.

Il TU, a dire il vero, contiene una deroga espressa.

Come detto, l'art. 265, comma 4, dispone che, ad eccezione degli interventi già conclusi, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del T.U., *"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"*.

Ragionando a contrario, qualora il privato non chieda nei termini la rimodulazione degli obiettivi, lo stesso proseguirà la procedura di bonifica secondo la normativa precedente.

È, quindi, chiaro che il principio *tempus regit actum* non è applicabile agli obiettivi di bonifica già approvati, rispetto ai quali vale l'espressa deroga normativa.

Si tratta ora di comprendere quale sia la portata di tale deroga.

Per fare ciò, occorre innanzitutto prendere in considerazione la natura della procedura di bonifica.

Tanto la procedura precedente (Ronchi), quanto quella di recente introdotta (TU), possono considerarsi procedimenti complessi, costituiti da più sub procedure/fasi collegate e concatenate le une con le altre.

Su tutte, è facile distinguere una sub procedura di caratterizzazione (la quale è composta da una fase istruttoria, di approvazione, di integrazione dell'efficacia ed esecutiva) e una fase di progettazione (anch'essa composta da istruttoria, approvazione, integrazione dell'efficacia e esecuzione).

La nuova disciplina inserisce tra le due sub procedure fondamentali una terza: l'analisi di rischio.

Come detto, ogni sottofase è caratterizzata da un procedimento autonomo che si conclude con autonomo provvedimento, ossia l'approvazione.

L'approvazione, quindi, è idonea a ledere direttamente e immediatamente i diritti e gli interessi dei privati ed è immediatamente impugnabile.

Ne consegue che ogni sub procedura è autonoma e non può considerarsi fase endoprocedimentale della procedimento di bonifica, se non in senso lato.

Tanto premesso, si prosegue analizzando la portata della disposizione transitoria in esame.

Si è già detto che alcuni commentatori sarebbero portati a ritenere che l'art. 265, comma 4, si riferisca solo ai progetti definitivi di bonifica già approvati.

Se così fosse, tutte le procedure che non siano giunte all'approvazione del progetto di bonifica dovrebbero interrompersi, essere trasmesse alla regione e, quindi, iniziate nuovamente.

Tuttavia - ad avviso di chi scrive - la norma potrebbe avere una diversa e più auspicabile portata.

Laddove la disposizione transitoria parla di obiettivi già approvati, la stessa può riferirsi non solo agli obiettivi della progettazione definitiva, bensì anche a quelli di ogni singola sub procedura/fase del procedimento di bonifica che precede la progettazione definitiva stessa.

Non a caso, infatti, tanto la caratterizzazione, quanto la progettazione (preliminare e definitiva) degli interventi di bonifica perseguono specifici obiettivi e necessitano di un'apposita istruttoria, discussione e approvazione.

L'approvazione costituisce autorizzazione all'esecuzione dei successivi interventi di indagine o di bonifica.

La disposizione transitoria, quindi, riferendosi a obiettivi già approvati, si presterebbe letteralmente ad essere applicata tanto alla fase di caratterizzazione, quanto a quella di progettazione (preliminare o definitiva) degli interventi di bonifica.

Ne consegue che, ove una procedura in corso sia già giunta per lo meno all'approvazione del piano della caratterizzazione, fatta salva la possibilità di chiedere la rimodulazione degli obiettivi, la stessa dovrà concludersi secondo la disciplina previgente, così come anche nel caso in cui sia già stato approvato il progetto preliminare o definitivo di bonifica.

Qualora, invece, la procedura non sia ancora giunta all'approvazione del piano della caratterizzazione, la pratica dovrà essere trasmessa alla regione che provvederà secondo le disposizioni sopravvenute.

La necessità, nel caso di approvazione di una sub fase, di dover concludere la procedura pendente secondo la normativa precedente è chiara laddove si consideri che i risultati della caratterizzazione o della progettazione preliminare costituiscono la base della fase successiva, la quale, quindi, deve seguire la normativa (Ronchi o TU) che ha regolato la fase precedente.

Pertanto, ove una fase sub procedimentale sia già stata approvata secondo il D.Lgs. n. 22/97 (e DM 471/99), anche le fasi successive dovranno concludersi secondo tali disposizioni, salvo richiesta di rimodulazione<sup>4</sup>.

Alla luce di ciò, l'art. 265, se così interpretato, permetterebbe di proseguire le procedure di bonifica in fase avanzata secondo la disciplina precedente e di rimettere alla regione solo quelle procedure in fase iniziale, le quali dovranno essere ricominciate secondo le regole previste dal T.U.

---

<sup>4</sup> Si pensi, infatti, ad una caratterizzazione studiata ai sensi del Decreto Ronchi: la stessa, in linea di massima, è finalizzata a raccogliere le informazioni necessarie per progettare un intervento volto a riportare i livelli di contaminazione sotto ai valori tabellari.

Una caratterizzazione, invece, studiata secondo il T.U. si adatta meglio a raccogliere quei dati e informazioni necessari per svolgere l'analisi di rischio del sito.

Incrociare le due procedure senza rimodulare gli obiettivi (ipotesi facoltativa), creerebbe non pochi problemi nello studio e nella realizzazione delle fasi successive.

Con ciò, verrebbero fortemente limitati gli effetti negativi che derivano da un passaggio immediato dalla normativa precedente a quella sopravvenuta.

Tale lettura della norma è, altresì, confortata dalla citata previsione dell'art. 264, comma 1, lett. i), il quale statuisce che "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".

Il legislatore, infatti, ha chiaramente sancito che l'entrata in vigore del TU non deve comportare alcuna interruzione.

Proprio alla luce di tale principio, ci si potrebbe spingere oltre e, prescindendo dal tenore letterale delle norme in esame, si potrebbe anche sostenere che tutti i procedimenti in corso debbano concludersi secondo la normativa precedente, salva la facoltà, per il privato, di chiedere la rimodulazione della procedura anche rispetto a quanto già autorizzato.

Tale interpretazione sicuramente risolverebbe ogni problema applicativo e di coordinamento (le procedure iniziate prima dell'entrata in vigore del TU, si concludono secondo la procedura precedente, salva la possibilità di rimodulazione degli obiettivi), ma supererebbe la lettera della norma e, quindi, seppur logica e razionale, risulterebbe difficilmente sostenibile.

Concludendo, si può affermare che il legislatore non ha debitamente considerato e regolamentato la disciplina del periodo transitorio, lasciando spazio a dubbi e gravi problemi in sede applicativa.

Tuttavia, si ritiene possibile sostenere una interpretazione alternativa delle norme transitorie, che permetta di meglio coordinare e conciliare il passaggio dalla procedura prevista dal Decreto Ronchi a quella dettata dal D.Lgs. 152/2006, risolvendo non pochi problemi pratici e agevolando una razionale gestione delle pratiche pendenti.

La conclusione raggiunta è avvalorata dal principio ermeneutica per cui, laddove una norma sia suscettibile di più interpretazioni, deve essere prediletta quella più logica e razionale, che meglio si armonizza ai principi generali indicati dal legislatore.