

Il nuovo regime del T.U. ambientale in materia di bonifica: ancora una disciplina "speciale" rispetto alla legge-quadro n. 241/1990 e succ. modifiche

Franco Giampietro

E' noto che il nuovo regime sulla bonifica dei siti contaminati si fonda sull'identificazione del rischio di *effetti negativi sulla salute umana* (v. art. 240, comma 1, lett. e) ed s), D.Lgs. n. 152/2006), da determinare "caso per caso", attraverso la *caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio aderente alla realtà del sito* (sito specifica); che il procedimento per la verifica della situazione di rischio è da avviare una volta che risultino superati uno o più parametri di "concentrazione soglia di contaminazione" (CSC) (ex art. 240, comma 1, lett. b)) (¹).

Di guisa che questi ultimi rappresentano soltanto una *soglia di allarme* o di *attenzione* ("individuati nell'All. 5 alla Parte quarta del D.Lgs."), da cui scaturiscono gli obblighi "procedimentali" (²), diretti ad accertare:

- a) quali siano i valori di concentrazione soglia di rischio per la salute umana (CSR) derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali individuabili per lo specifico sito (³);
- b) se tali valori siano stati o meno superati.

In caso di superamento di questi ultimi, il sito sarà classificato come "contaminato" (v. art. 240, comma 1, lett. e)) in rapporto alla definizione di sito "potenzialmente" contaminato, risultante dall'art. 240, comma 1, lett. d).

Il Titolo V della Parte quarta del T.U. ambientale, rubricato "Bonifica dei siti contaminati" (⁴) disciplina gli interventi di *messa in sicurezza di emergenza, bonifica* e di *ripristino ambientale* (v. art. 239, comma 1; e 240, comma 1, lett. c) e lett. m); 241, comma 1) delineando, altresì, le nozioni di *messa in sicurezza permanente* e di *messa in sicurezza operativa*; la prima da intendersi come misura alternativa alla bonifica (⁵); la seconda, come quella che consente il rinvio di "ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o di bonifica", al momento della

¹ In tema, si rinvia a: F. FONDERICO, "Rischio e precauzione nel nuovo procedimento di bonifica dei siti contaminati", in Riv. giur. ambiente, 2006, p. 419 ss.; F. GIAMPIETRO, "La responsabilità per danno all'ambiente e la bonifica dei siti contaminati" in: AA.VV., "La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE", a cura di F. Giampietro, Giuffrè, 2006, p. 243 ss.; in specie, p. 277 ss.; e, per un esame specifico delle differenze strutturali del reato di omessa di bonifica ex art. 51-bis del D.Lgs. n. 22/1997 e di quello previsto dal vigente art. 257 del D.Lgs. n. 152/2006, v., da ultimo: Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2007, n. 9794 (citata alla nota (10)), ove si sottolinea la nuova nozione di inquinamento in relazione al rischio per la salute.

² Secondo valori-limite che coincidono sostanzialmente con quelli previsti dal D.M. 471/1999.

³ Secondo la definizione dell'art. 240, comma 1, lett. s), ove *pur* si richiama l'analisi di rischio "ambientale", accanto a quella concernente il rischio "sanitario".

⁴ Ove il termine "siti contaminati" in luogo della formula "siti inquinati" evidenzia anche in forma letterale la diversa impostazione della nuova disciplina, diretta ad eliminare *i rischi per la salute*.

⁵ Misura analoga e quella già prevista nel D.M. 471/1999.

cessazione dell'attività d'impresa, fatta salva la garanzia di "un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente", *nel sito con attività in esercizio*.

Il nuovo approccio di diritto sostanziale, conforme al criterio direttivo della legge-delega ⁽⁶⁾, costituisce la chiave di lettura delle "procedure operative ed amministrative", regolate in termini articolati (anche se non lineari ...) dall'art. 242, che va a *sostituire* il disposto dell'art. 10 (e 15) del D.M. 471/1999 ⁽⁷⁾.

Se, a seguito di un evento che possa contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento, adotta le "misure di prevenzione" necessarie nelle 24 ore e, datane immediata comunicazione, ai sensi e con le modalità, di cui all'art. 304, comma 2 ⁽⁸⁾, accerta, attraverso "un'indagine preliminare" che non c'è superamento di CSC, neppure per un solo parametro (arg. ex art. 242, comma 3, prima parte), provvede al "ripristino della zona contaminata", e ne dà notizia con "autocertificazione" al Comune e alla Provincia, entro 48 ore dall'originaria comunicazione (v. art. 242, commi 1 e 2).

Con la stessa autocertificazione si conclude il c.d. procedimento di notifica, fatte salve verifiche e controlli da parte della Provincia (v. artt. 242, comma 12; e 244, comma 2).

Se, al contrario, l'indagine preliminare evidenzia il superamento "anche per un solo parametro delle CSC", si apre un procedimento *ben più complesso ed articolato* di quello già previsto dal cit. art. 10 del D.M. 471/1999.

Infatti, restano fermi gli *obblighi di comunicazione* "immediata" al Comune e alla Provincia, con la descrizione delle misure di prevenzione e di *messa in sicurezza di emergenza adottate*, nello stesso tempo, scatta l'obbligo di presentazione, entro i successivi 30 giorni, del *piano di caratterizzazione*.

Quest'ultimo sarà autorizzato, con eventuali prescrizioni, dalla Regione, "convocata la conferenza di servizi" (art. 242, comma 3) e l'assenso regionale avrà *gli effetti sostitutivi* di ogni altro provvedimento, permissivo o concessivo, *per le opere connesse alla caratterizzazione (ibidem)*.

E qui si colloca una *nuova fase procedimentale* in quanto, "sulla base delle risultante della

⁶ Ci riferiamo all'art. 1, comma 9, lett. a) ult. parte, della legge-delega n. 308/2004. In merito alla quale si rinvia a F. FONDERICO, "La muraglia e i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale", in *Giornale dir. amm.*, 2005, p. 585 ss.

⁷ Fatto salvo "l'approdo" del secondo decreto legislativo correttivo, approvato nel primo schema del Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2006, che approva come definitiva da disciplina transitoria di cui al D.M. 971/99.

⁸ E' questa una delle disposizioni di *raccordo* tra il regime della bonifica e quello previsto per la responsabilità per danno all'ambiente; in tema, mi permetto di rinviare al mio contributo nel volume: AA.VV. "La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE", Giuffrè, 2006 (a cura di F. Giampietro), p. 277 ss., ove sono esaminati i punti di «contatto» e di «contrasto» tra le due discipline.

caratterizzazione" ⁽⁹⁾, il responsabile della contaminazione dovrà applicare al sito *l'analisi di rischio* (secondo i criteri dell'All. 1 della Parte quarta); individuare le CSR relative al sito, e dimostrare se siano state o meno superate le relative soglie di concentrazione.

Il documento di analisi di rischio, unitamente ai risultati dei relativi accertamenti tecnici, deve essere presentato alla Regione entro 6 mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione. La Regione convoca la conferenza di servizi, alla quale il documento è inviato con un anticipo di 20 giorni; e (come puntualizza in comma 4) "in caso di decisione di maggioranza", la conferenza ne "delibera l'adozione", con un' "adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti" e, se le concentrazioni di contaminanti risultano "inferiori" (o uguali: v. art. 240, comma 1, lett. e)) alle CSR, nello stesso contesto, "dichiara concluso positivamente il procedimento" (v. art. 242, comma 5) ⁽¹⁰⁾.

Ove, invece, risultino superati i valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il responsabile sottopone alla Regione, entro 6 mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio (ex comma 4, citato) il *progetto operativo* di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente e, "ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale" (comma 7) ⁽¹¹⁾.

La Regione, acquisito il parere del Comune e della Provincia interessati, "mediante apposita conferenza di servizi", approva il progetto con eventuali prescrizioni ed integrazioni (*ibidem*).

L'autorizzazione regionale, ai soli fini e nei tempi necessari per la realizzazione e l'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo, ha i ben noti effetti sostitutivi di tutti gli assensi previsti dalla legislazione vigente, comunque denominati ⁽¹²⁾.

Il disposto del comma 13 dell'art. 242 *estende* alla procedura di approvazione della *caratterizzazione* e del *progetto di bonifica*, le regole sulla conferenza di servizi, delineate nel precedente comma 4, *ribadendo il principio* della "decisione a maggioranza" e, in tale evenienza, l'obbligo di munire la delibera di adozione di "adeguata e analitica motivazione"

⁹ Ritorna, in termini ancora più espliciti, la norma-principio, sancita dall'art. 10 del D.M. 471, cit., nella parte in cui i piani (di caratterizzazione, progetto preliminare e progetto definitivo) sono stati definiti come "tre livelli di approfondimenti tecnici progressivi".

¹⁰ Nella stessa sede la conferenza "può prescrivere" lo svolgimento di un programma di monitoraggio del sito; che sarà, poi, approvato dalla regione "sentita la provincia". Se, all'esito del monitoraggio, risultasse acclarato il superamento di uno o più valori di CSR, il soggetto responsabile "dovrà avviare la procedura di bonifica di cui al comma 7".

¹¹ La norma sottolinea che, *solo* ricorrendo l'indicato presupposto, nasce l'obbligo di presentazione del progetto operativo di *bonifica* (o di messa in sicurezza permanente od operativa) e che le ulteriori misure "di riparazione e di ripristino ambientale" *tipizzanti la reintegrazione in forma specifica del danno ambientale*: v. artt. 304-308 del medesimo T.U., sono previste, "ove necessario", in quanto sono qualificabili come un possibile - ma non sempre necessario - "complemento" degli interventi di bonifica, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. q). Esse, infatti, sono destinate alla riqualificazione ambientale e paesaggistica del sito per renderlo "fruibile" secondo la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici.

¹² Compresi quelli relativi alla VIA, ove necessaria ...

rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza (¹³).

Non è agevole inquadrare il nuovo regime delle "procedure operative ed amministrative" della bonifica (ex art. 242 T.U.) nella disciplina *previgente* e *neppure* nella legge-quadro n. 241/1990 e successive modifiche.

Sotto il primo profilo, l'originario procedimento *per fasi autonome* sembra essersi articolato in termini ancora più complessi in ragione del presupposto tecnico (innovativo), rappresentato dall'accertamento, per ciascun sito, dei valori-soglia delle CSR; epperò, *accanto* alle misure di sicurezza di emergenza, al piano di caratterizzazione, al progetto di bonifica (nelle sue "varianti") ed all'eventuale ripristino ambientale (istituti *comuni* al *previgente* sistema), diviene *centrale* la fase relativa all'approvazione della "procedura di analisi di rischio", con la definizione:

1. delle CSR relative allo specifico sito, e
2. l'accertamento contestuale se tali soglie siano state *superate*.

In entrambi i casi, è la conferenza di servizi, che decide "a maggioranza" (v. commi 4 e 5), *senza che* la relativa delibera debba essere accompagnata da *altro* provvedimento formale. Infatti, in caso di superamento delle CSR, sorge l'obbligo del responsabile di presentare alla Regione il progetto operativo di bonifica (o quello equivalente), entro sei mesi "dall'approvazione del documento dell'analisi di rischio" (v., per la stessa formula letterale, il comma 4). Nel caso opposto, la stessa conferenza di servizi, "con l'*approvazione* del documento di analisi di rischio, dichiara *concluso* positivamente i procedimento" (v. comma 5). E' fatta salva - come si è rilevato - la facoltà della medesima conferenza di dettare un "programma di monitoraggio", da ritenere anch'esso come prescrizione *immediatamente vincolante*, in quanto dalla delibera decorre il termine di 60 giorni per la presentazione del piano alla Provincia e alla Regione (v. comma 5, ultima parte).

Né mancano nell'art. 242, in esame, puntuali richiami sia alla *sequenza progressiva* dei piani (v. per es. l'esordio del comma 4: "Sulla base delle risultanze della caratterizzazione al sito è applicata la procedura di analisi di rischio" ...) sia a procedure operative, fondate su *controlli a convalida* dei risultati, *precedentemente acquisiti* (v. commi 5 e 6, a proposito del possibile esito del piano di monitoraggio, che determina la riapertura della precedente fase conclusiva) (¹⁴).

Accanto alla più rilevante fattispecie di conferenza decisoria immediatamente vincolante senza il provvedimento finale "conforme alla determinazione conclusiva" (v. invece l'art. 14-ter,

¹³ E quindi si deve trattare di dissenso "formalizzato" *all'interno* della conferenza di servizi, e che deve essere *motivato* (a pena di inammissibilità), ove si consideri il *corrispondente* obbligo di "adeguata ed analitica" motivazione, prescritta per disattenderlo.

¹⁴ Di cui si è detto nella nota (10).

comma 9, legge 241/1990 e successive modifiche), ⁽¹⁵⁾ ce ne sono *due, modellate secondo quest'ultima regola* (v. art. 242, comma 13, in relazione al comma 4 e 5) ⁽¹⁶⁾.

Epperò, le due conferenze sono doppiate da un provvedimento formale della regione. Il provvedimento ha *l'identico effetto di sostituzione* di tutti gli atti di assenso (autorizzazione, concessione, concerto ecc.) previsti dalla legislazione vigente e necessari all'esecuzione rispettivamente della caratterizzazione o del progetto di bonifica.

Si ritiene che il provvedimento debba essere *conforme* alla deliberazione della Conferenza, atteso il richiamo alla decisione di quest'ultima, "a maggioranza", salva la motivazione adeguata ed analitica rispetto alle opinioni dissenzienti "espresse nel corso della bonifica".

Ma è appena il caso aggiungere, che questa regolamentazione è *difforme* dalla modifica, introdotta dalla legge n. 15/2005 e sembra avvicinarsi (ma non coincidere *in toto*) al precedente testo della legge n. 340/2000 ⁽¹⁷⁾.

In conclusione, la prima lettura dell'art. 242, citato, evidenzia (ancora una volta ...) *la scarsa consapevolezza del legislatore delegato*, quanto ai principi *vigenti* in materia di conferenza di servizi decisoria.

A tutto concedere, il nuovo regime appare ancora una volta configurabile come una disciplina *speciale*, ritenuta più aderente ai descritti *presupposti tecnici*, che esigono non più un procedimento delineato *per fasi progressive ed autonome*, ma *procedimenti autonomi, anche se collegati*, considerata la possibile chiusura delle "procedure operative ed amministrative" previste ai commi 2 e 5 dell'art. 242 ⁽¹⁸⁾.

E', anzi, prevedibile che i tempi tecnici della sua conclusione, anche a voler considerare

¹⁵ Ci riferiamo a quella che approva il documento di analisi di rischio e che accerta se vi sia stato o meno superamento dei valori delle CSR, ai sensi dei commi 4 e 5 (nel caso di concentrazioni "inferiori" o uguali alle CSR); con il potere di dettare, nel secondo caso, prescrizioni sul monitoraggio.

¹⁶ Ci riferiamo all'approvazione del piano di caratterizzazione e del progetto di bonifica, di cui al comma 4, che pur regolando l'organizzazione ed il funzionamento della conferenza di servizi in termini analoghi a quelli disciplinati al comma 4, esige il provvedimento regionale successivo, di autorizzazione (comma 3) o di approvazione (comma 7).

¹⁷ Rileva il Fonderico ("Rischio e precauzione nel nuovo procedimento di bonifica dei siti contaminati", in Riv. giur. ambiente, 2006, p. 426) che, "nel nuovo contesto, la conferenza assume natura proteiforme: ha sicuramente valenza decisoria quando concerne l'approvazione del documento dell'analisi di rischio. A causa delle notevoli incertezze testuali, ne appare opinabile la qualificazione in sede di approvazione del piano di caratterizzazione e del progetto di bonifica. La lettera della legge dispone sia nel senso del carattere istruttorio (art. 242, commi 3 e 7, D.Lgs. n. 152/2006), sia nel senso del carattere decisorio (comma 13). E conclude: "Sotto il profilo sistematico sarebbe più ragionevole attribuire valenza decisoria sia alla conferenza di servizi che approva il documento di analisi di rischio sia a quella che approva il progetto di bonifica" trattandosi di "snodi essenziali" del procedimento "in entrambi i casi". E ne trae l'ulteriore conseguenza: "Cosicché appare irragionevole escludere da una decisione tanto gravida di conseguenze gli enti territoriali minori".

¹⁸ Con l'indubbio vantaggio ("formale") che, per un verso, la disciplina è, nella specie, dettata da una fonte legislativa primaria ... e non da un regolamento (come nel caso del D.M. 471/1999) e che, per altro verso, la lettera delle disposizioni citate appare configurata nel senso della *immediata lesività* delle relative prescrizioni, quanto meno nelle ipotesi di cui ai commi 3, 4 e 5.

l'ipotesi, prevista dal comma 5⁽¹⁹⁾, si allungheranno inesorabilmente in considerazione delle problematiche connesse alla determinazione del CSR sito specifica, e, quindi, alla loro individuazione caso per caso⁽²⁰⁾.

Ne resta, a nostro avviso, confermata la tesi che appaiono lesive e quindi impugnabili non solo le conferenze decisorie, che approvano il documento di analisi di rischio e accertano se vi sia stato superamento dei valori delle CSR, o che dichiarano "concluso positivamente il procedimento"⁽²¹⁾; ma anche quelle che (come nel previgente regime) *precedono* l'adozione del provvedimento regionale (conforme alla deliberazione della "maggioranza"), essendo inutile attendere l'emanazione di quest'ultimo atto, di cui la conferenza decisoria costituisce *presupposto vincolante*⁽²²⁾.

Quanto alla disciplina dei siti di interesse nazionale, il vigente art. 252, comma 4, del T.U.A., pur riprendendo in termini sostanziali "il modello" del D.M. 471/1999, introduce alcune semplificazioni procedurali.

Il provvedimento autorizzatorio, così come la competenza a gestire la procedura di bonifica, di cui all'art. 242, sono attribuiti alla competenza del "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio", sentito il Ministero delle attività produttive.

Determinazione monocratica, quindi, della dirigenza del primo Ministero, previa consultazione del secondo⁽²³⁾.

Alla stessa dirigenza compete sia l'adozione degli interventi d'ufficio (comma 5), sia l'autorizzazione provvisoria (comma 8). Le due autorizzazioni, definitiva e provvisoria, hanno i ben noti effetti sostitutivi (commi 6 e 8).

Della conferenza di servizi si occupa solo la citata disposizione sull'autorizzazione provvisoria, che può essere rilasciata "per motivi di urgenza", a condizione che "il progetto (sia stato) valutato positivamente, con eventuali prescrizioni, dalla conferenza di servizi, convocata dal Ministro (sic !) dell'ambiente e della tutela del territorio".

Nessun richiamo alle regole della conferenza di servizi, di cui all'art. 242 del medesimo T.U.A.

¹⁹ Sulla conclusione positiva del procedimento perché "la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore (o uguale: n.d.r.) alle CSR.

²⁰ Com'è stato sottolineato da Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2007, n. 9794, nonché dagli Autori citati alla nota (49).

²¹ In quanto, in ipotesi, accompagnate da prescrizioni sul programma di monitoraggio del sito.

²² Come è stato sottolineato da F. CARINGELLA, op. ult. cit., p. 1602, il quale osserva che, dopo la modifica della legge n. 15/2005, "non si pone più il problema relativo al momento in cui impugnare gli atti della conferenza, essendovi piena conformità tra il contenuto della determinazione conclusiva e quello del procedimento finale. La lesione, in altre parole, si radica già nell'atto che sancisce la chiusura dei lavori della conferenza: dunque, trova conferma l'orientamento (prima criticato) della giurisprudenza amministrativa, in base al quale il provvedimento finale costituisce "atto meramente esecutivo e consequenziale delle determinazioni assunte in sede di conferenza di servizi". Tale conclusione è richiamabile nel caso di specie, attesa l'indicata disciplina dei dissensi (v. *retro* sub nota (13)).

²³ Sembra perciò venuto meno il decreto del Ministro dell'ambiente emesso di concerto con quello dell'industria e della sanità, d'intesa con la regione interessata, previsti dall'art. 15, comma 4 del D.M. 471, citato.

Anzi, il silenzio del comma 8 ed il rinvio alla procedura di bonifica di cui all'art. 242, limitatamente alla competenza del Ministero, sollevano seri dubbi sull'applicabilità delle prescrizioni in ordine alle conferenze di servizi decisorie, dettate dal richiamato articolo. Ma è probabile che si tratta di un (ennesimo ...) difetto di coordinamento, indotto dalla "preoccupazione" di sottolineare, soprattutto, l'accentramento delle competenze a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio a danno del Ministero della salute e della Regione interessata (²⁴).

²⁴ C'è da chiedersi, infine, se la commentata disciplina dell'art. 242 e 252, in parte qua, non debba meritare disposizioni integrative e/o correttive dirette a chiarire alcuni punti oscuri della medesima, tanto più se essa dovrà applicarsi *anche* alle fasi procedurali che si svolgono *sotto il vigore del T.U. ambientale*, in forza del principio del *tempus regit actum*, codificato dalla giurisprudenza (cfr. Cass., Sez. I, 30 ottobre 2003, n. 16302. Cons. di Stato, Sez. VI, 12 maggio 2004, n. 2984).