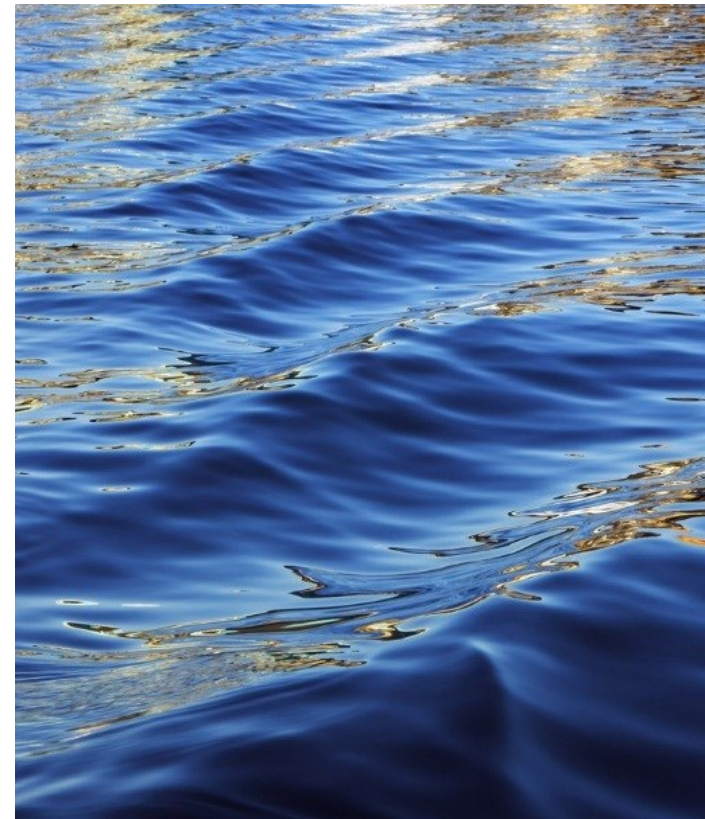




Le bonifiche: procedure operative ed amministrative

AVV. ADA LUCIA DE CESARIS - Foro di Milano
Studio Legale Amministrativisti Associati
(ammlex.it)
ada.decesaris@ammlex.it



La normativa europea

La Direttiva 2004/35/CE sulla “responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale” fornisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sui seguenti principi:

- a) Il principio «chi inquina paga» e
- b) I principi di precauzione e di prevenzione

La normativa nazionale

La bonifica dei siti contaminati è disciplinata dal Titolo V del **Codice dell'ambiente** (il “Codice”) che ne definisce presupposti e procedure «in armonia con i principi e le norme comunitari», D.lgs. 152/2006, artt. 239 e ss. e s.m.i.¹.

¹ D. Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4

D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011 n. 114)

D.L. 25 gennaio 2012 n. 2 (convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 28)

D. L. 9 febbraio 2012 n. 5 (convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012 n. 35)

D.L. 24 giugno 2014 n. 91 (convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014 n. 116)

D.L. 12 settembre 2014 n. 133 (convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014 n. 164)

Definizioni (240 Codice)

- **Sito:** “area o porzione di territorio geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo e acque sotterranee e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti)”.
- **Sito con attività in esercizio:** sito nel quale risultano in esercizio attività produttive sia industriali che commerciali, incluse le aree pertinenziali e quelle adibite ad attività accessorie economiche, ivi comprese le attività di mantenimento e tutela del patrimonio ai fini della successiva ripresa dell'attività.
- **Sito dismesso:** sito in cui sono cessate le attività produttive.

Segue

Parametri di valutazione della contaminazione del sito:

Concentrazioni soglia di contaminazione CSC

Livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria:

- La **caratterizzazione del sito** e
- L'**analisi di rischio sito** specifica

Come individuati nell'allegato 5

Concentrazioni soglia di rischio (CSR)

Livelli di contaminazione delle matrici ambientali da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi rischio sito specifica secondo i principi dell'All. 1 e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento **richiede la messa in sicurezza** e la **bonifica**.

Segue

- **Sito potenzialmente contaminato:** sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori CSC, in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica che ne permettano di determinare lo stato di contaminazione sulla base delle CSR.
- **Sito contaminato:** sito nel quale i valori delle CSR, determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio, risultano superati.
- **Sito non contaminato:** sito nel quale la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di CSC oppure se superiore risulti comunque inferiore ai valori di CSR determinati a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica.

Segue

- **Misure di prevenzione:** iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia.
- **Misure di riparazione:** qualsiasi azione o combinazione di azioni tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi.

Segue

- **Condizioni di emergenza:** gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza quali ad esempio:
 - a) Concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinanti prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute,
 - b) Presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda,
 - c) Contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli,
 - d) Pericoli di incendi ed esplosioni.
- **Messa in sicurezza d'emergenza:** ogni intervento immediato o a breve termine da mettere in opera nelle condizioni di emergenza, in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o messa in sicurezza operativa o permanente.

Segue

- **Messa in sicurezza operativa:** insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate.
- **Messa in sicurezza permanente:** insieme di interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici.

Segue

- **Bonifica:** l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento o le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori CSR
- **Ripristino e ripristino ambientale:** gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici.

Obiettivi di bonifica

Il progetto operativo degli interventi di bonifica o messa in sicurezza, operativa o permanente è finalizzato a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.

Tale rischio è determinato in modo diverso a seconda della destinazione del sito (vedi allegato 30 al Codice):

- Tabella A: parametri per i siti ad uso verde pubblico, privato, residenziale
- Tabella B: parametri per i siti ad uso commerciale e industriale

La Conferenza di servizi (regole comuni 242 co. 13)

- L'approvazione del piano di caratterizzazione e del progetto di bonifica avviene in Conferenza di servizi (CdS)
- La CdS è costituita da tutte le amministrazioni ordinariamente competenti a rilasciare permessi, autorizzazioni e concessioni per l'autorizzazione degli interventi compresi nel piano di caratterizzazione (e nel progetto di bonifica).
- La documentazione necessaria è inviata ai componenti della CdS almeno 20 gg. prima della data fissata per la stessa.
- In caso di decisione a maggioranza la deliberazione deve fornire un'adeguata e analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti.

Le competenze (artt. 62, 242 e ss. Codice)

- **Regioni** (/Province Autonome): approvano, mediante apposita Conferenza di servizi, il piano di caratterizzazione, il documento di analisi di rischio e il progetto di bonifica o di messa in sicurezza del sito.
- **Comuni**: possono essere delegati a svolgere le funzioni delle Regioni, ciò è avvenuto in tutte le Regioni ad eccezione della Campania e delle Province Autonome di Trento e Bolzano (in Lombardia cfr. art. 5 legge regionale n. 30 del 2006).
- **Provincia** (/Città Metropolitana): svolge tutte le indagini e attività istruttorie, si avvale della competenza tecnica dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (**ARPA**) e si coordina con le altre amministrazioni. Rilascia il certificato di avvenuta bonifica.
- **Ministero dell'Ambiente**: è competente per la bonifica dei siti di interesse nazionale.

Le procedure (art. 242 e ss. Codice)

1. La **procedura ordinaria** (art. 242), suddivisa in diverse sotto-fasi, applicabile in caso di contaminazione in atto o di contaminazione storica.
2. La **procedura semplificata** (242-bis) per l'operatore interessato a effettuare a proprie spese interventi di bonifica del suolo.

La procedura ordinaria: presupposti

- A. Tutti i casi in cui si verifica un **evento** che “sia **potenzialmente in grado di contaminare il sito**”.
- B. In caso di **contaminazioni storiche** che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

L'avvio del procedimento (misure di prevenzione)

Il responsabile dell'inquinamento al verificarsi di un **evento potenzialmente in grado di contaminare il sito** (o colui che individua una contaminazione storica con rischi di aggravamento)



Indagine preliminare

Al fine di accertare l'eventuale superamento delle CSC (concentrazioni soglia di contaminazione), il responsabile dell'inquinamento svolge “nelle zone interessate dalla contaminazione, un'**indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento**.”

In relazione ai risultati dell'indagine preliminare si profilano due scenari...

...segue

Scenario A): mancato superamento CSC



IL PROCEDIMENTO SI CONCLUDE, salve le attività di verifica e controllo che le autorità competenti devono effettuare nei successivi 15 gg.

...segue:

Scenario B): superamento CSC (sito potenzialmente contaminato)



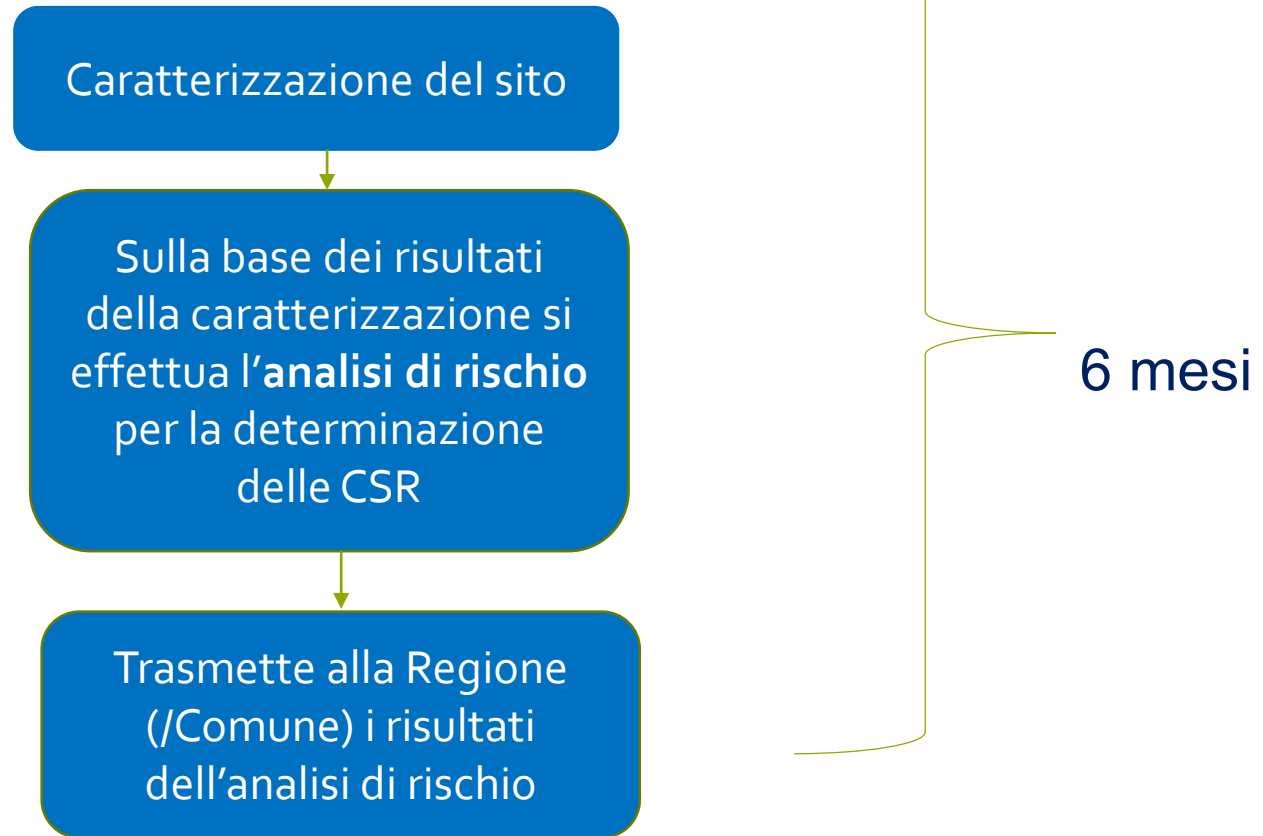
L'autorizzazione del piano di caratterizzazione

Il PdC può essere autorizzato con eventuali prescrizioni integrative.

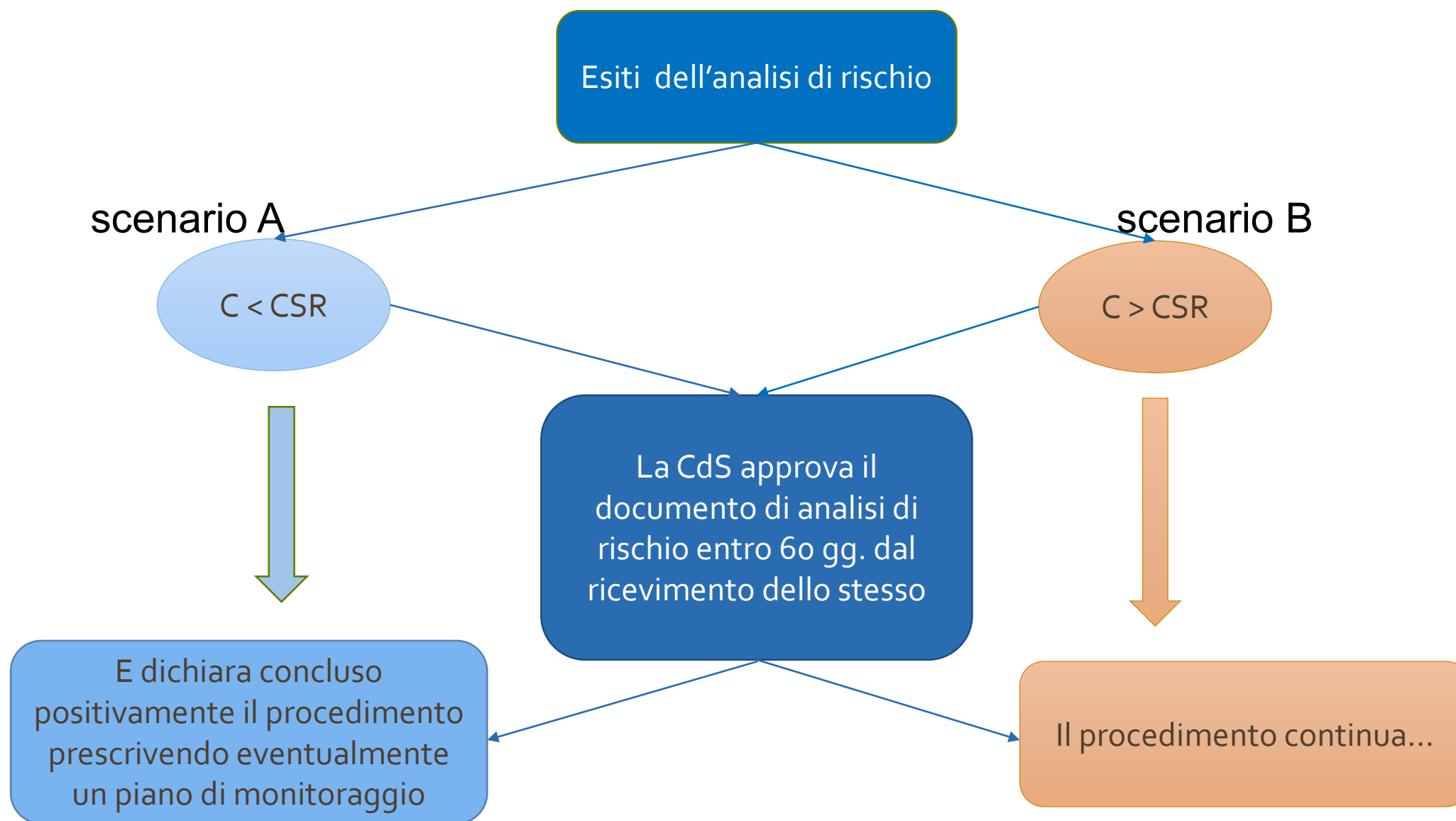
L'autorizzazione del PdC costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione e si sostituisce ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione.

Caratterizzazione del sito e analisi di rischio

In attuazione del PdC autorizzato



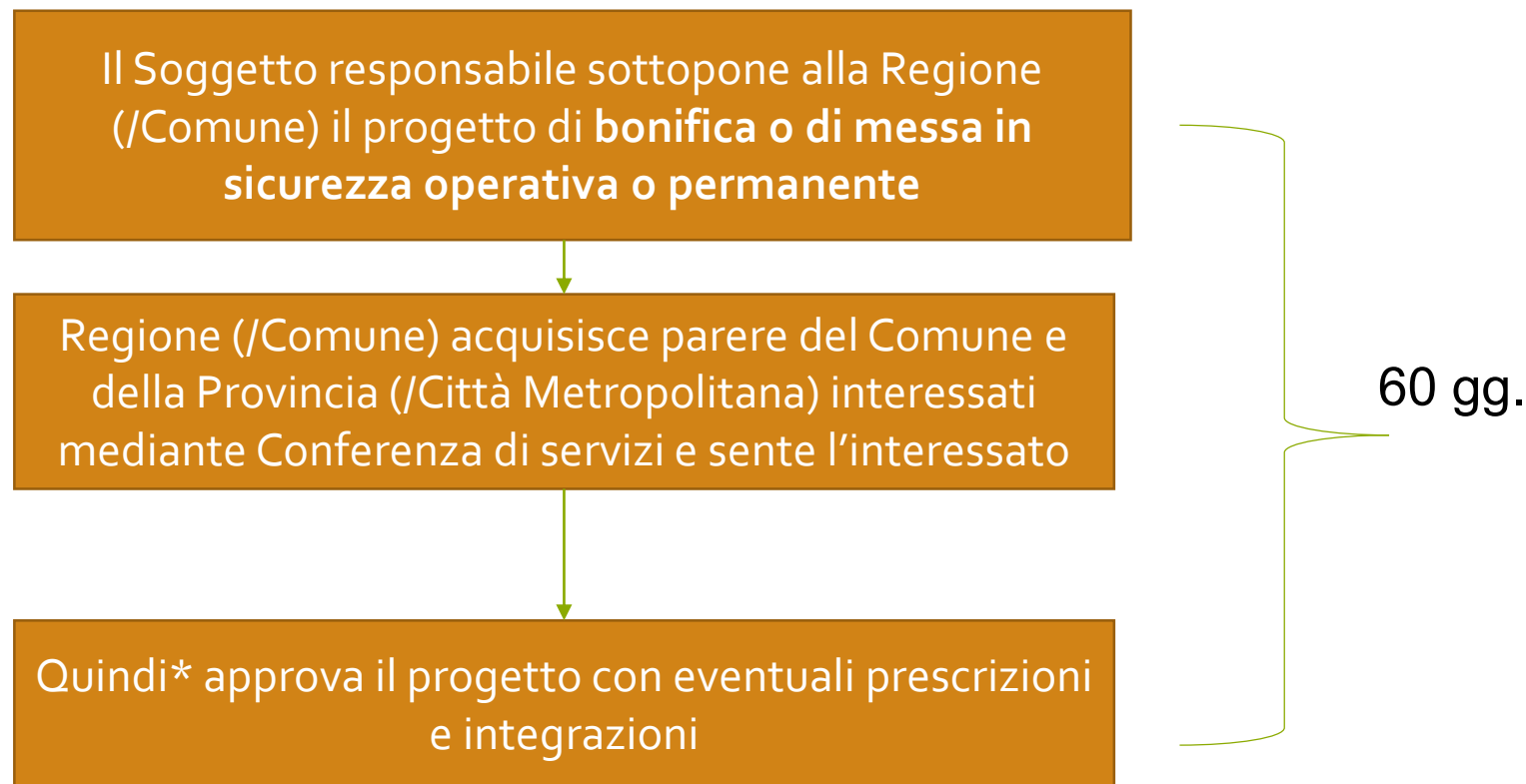
Segue



...segue:

scenario B): progetto di bonifica

Entro 6 mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio



* il termine di 60 giorni può essere sospeso una sola volta nel caso in cui l'Ente competente richieda (mediante atto motivato) integrazioni documentali o approfondimenti assegnando un congruo termine per l'adempimento, in tal caso il termine decorre dalla presentazione del progetto integrato

Autorizzazione progetto operativo di bonifica

- L'autorizzazione del progetto operativo 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 compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale ove necessaria, alla gestione delle terre e delle rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde, ma **ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessari all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima**
- L'autorizzazione costituisce altresì **variante urbanistica** e comporta **dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza, di indifferibilità dei lavori.**
- Con il provvedimento di approvazione del progetto sono stabiliti anche i **tempi di esecuzione**, indicando altresì le eventuali prescrizioni necessarie per l'esecuzione dei lavori ed è fissata l'entità delle **garanzie finanziarie** (in misura non > 50% del costo stimato dell'intervento) che dovranno essere prestate in favore della Regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi.

Attuazione del progetto di bonifica

Il responsabile attua il progetto nei tempi di esecuzione previsti nel provvedimento



La documentazione relativa al progetto operativo è trasmessa all'ARPA e alla Provincia (/Città metropolitana) per consentire i controlli sulla conformità degli interventi ai progetti approvati



La Provincia (Città metropolitana)* accerta il completamento degli interventi e rilascia la CERTIFICAZIONE DI AVVENUTA BONIFICA sulla base della relazione tecnica predisposta dall'ARPA

*se la Provincia non provvede entro trenta giorni dal ricevimento della relazione o comunque dall'istanza di rilascio provvede la Regione (/Comune)

Le contaminazioni storiche in assenza di rischio immediato per l'ambiente e la salute (242 co. 11)

Nel caso di contaminazioni storiche che non comportino rischi immediati per l'ambiente e la salute si applica una procedura leggermente semplificata.

Il Codice stabilisce che si applicano «i commi 4 e ss.»* dell'articolo 242, non sono dunque necessarie l'“autodenuncia”, l'indagine preliminare e la comunicazione dell'avvenuto superamento delle CSC.

Il soggetto interessato **comunica** agli enti competenti l'esistenza di una potenziale contaminazione unitamente al piano di caratterizzazione del sito, al fine di determinarne l'entità e l'estensione con riferimento ai parametri indicati nelle CSC.

*Si ritiene che l'approvazione del piano di caratterizzazione sia comunque necessaria.

La procedura semplificata (242-bis Codice*)

- La procedura semplificata è applicata dagli operatori interessati a effettuare, a proprie spese, interventi di bonifica del suolo con riduzione della contaminazione ad un livello uguale o inferiore ai valori di CSC.
- Tale procedura è applicabile ai siti di qualunque dimensione.
- La caratterizzazione e il progetto di bonifica non sono sottoposti alla procedura di approvazione di cui al 242 ma solo a controllo, l'atto di assenso della Regione(/Comune) è necessario solo per gli impianti e le attività previsti nel progetto di bonifica che necessitano di atti autorizzativi.
- L'operatore è responsabile della veridicità dei dati e delle informazioni forniti ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 della L. 241/90.

* D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014 n. 116.

segue

L'avvio della procedura

L'operatore (che ha riscontrato il superamento delle CSC) presenta alla Regione (/Comune)*

un **progetto di bonifica** completo degli interventi programmati sulla base dei dati di contaminazione del sito completo del **cronoprogramma** di svolgimento dei lavori

Gli elaborati tecnici esecutivi per il rilascio degli atti di assenso necessari alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e attività previsti nel progetto

Entro 30 gg. la Regione (/Comune) convoca la CdS

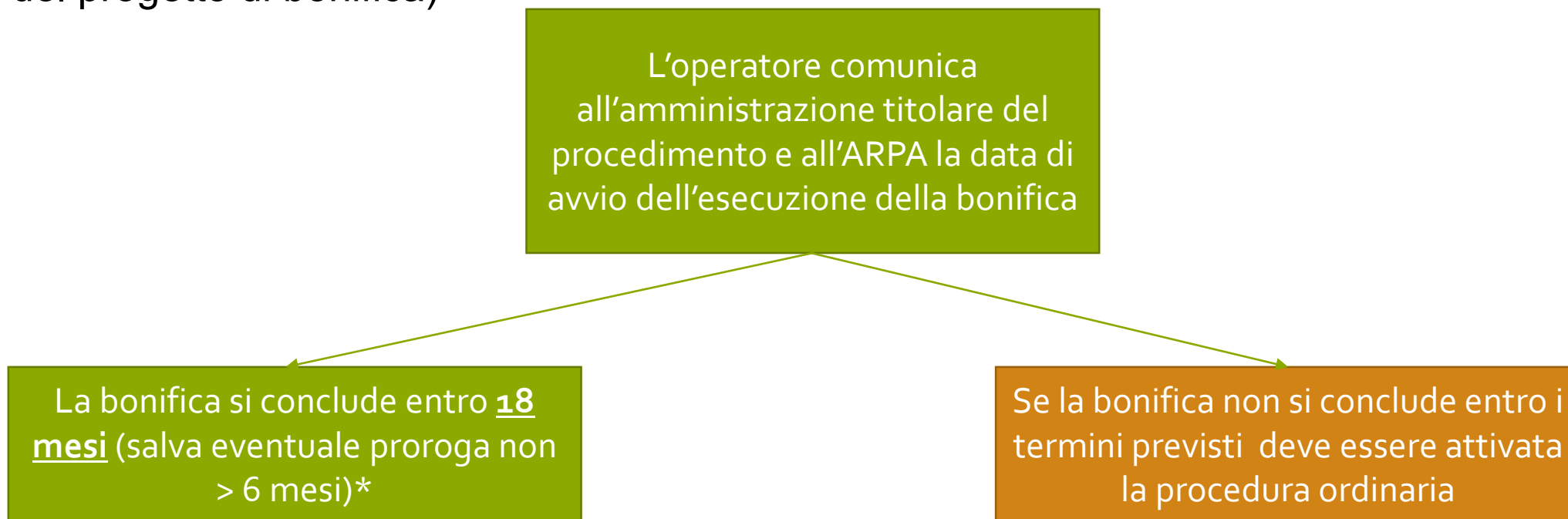
Entro 90 gg. dalla convocazione adotta la determinazione conclusiva

*Ministero dell'Ambiente nel caso di siti di interesse nazionale

segue

La bonifica

Entro 30 gg. dalla comunicazione degli atti di assenso (se necessari o dalla presentazione del progetto di bonifica)



*per i siti di estensione superiore ai 15 mila m² il progetto può essere attuato in massimo 3 fasi ciascuna delle quali di massimo 18 mesi. Nel caso di siti di estensione superiore ai 400 mila m² il numero delle fasi e dei lotti funzionali in cui si articola il progetto è stabilito dal cronoprogramma che deve formare oggetto di intesa con l'autorità competente.

segue

Approvazione e validazione del piano di caratterizzazione

Ultimata la bonifica l'operatore

Presenta il piano di caratterizzazione all'amministrazione titolare del procedimento



Il piano è approvato dall'amministrazione



Il piano è eseguito in contraddittorio con l'ARPA che procede alla VALIDAZIONE dei relativi dati e ne dà comunicazione all'autorità titolare del procedimento di bonifica entro 45 gg.

45gg.

segue

Esiti della validazione

Conseguimento CSC

La validazione dei risultati del piano di campionamento di collaudo finale da parte dell'ARPA costituisce **CERTIFICAZIONE DI AVVENUTA BONIFICA DEL SUOLO**

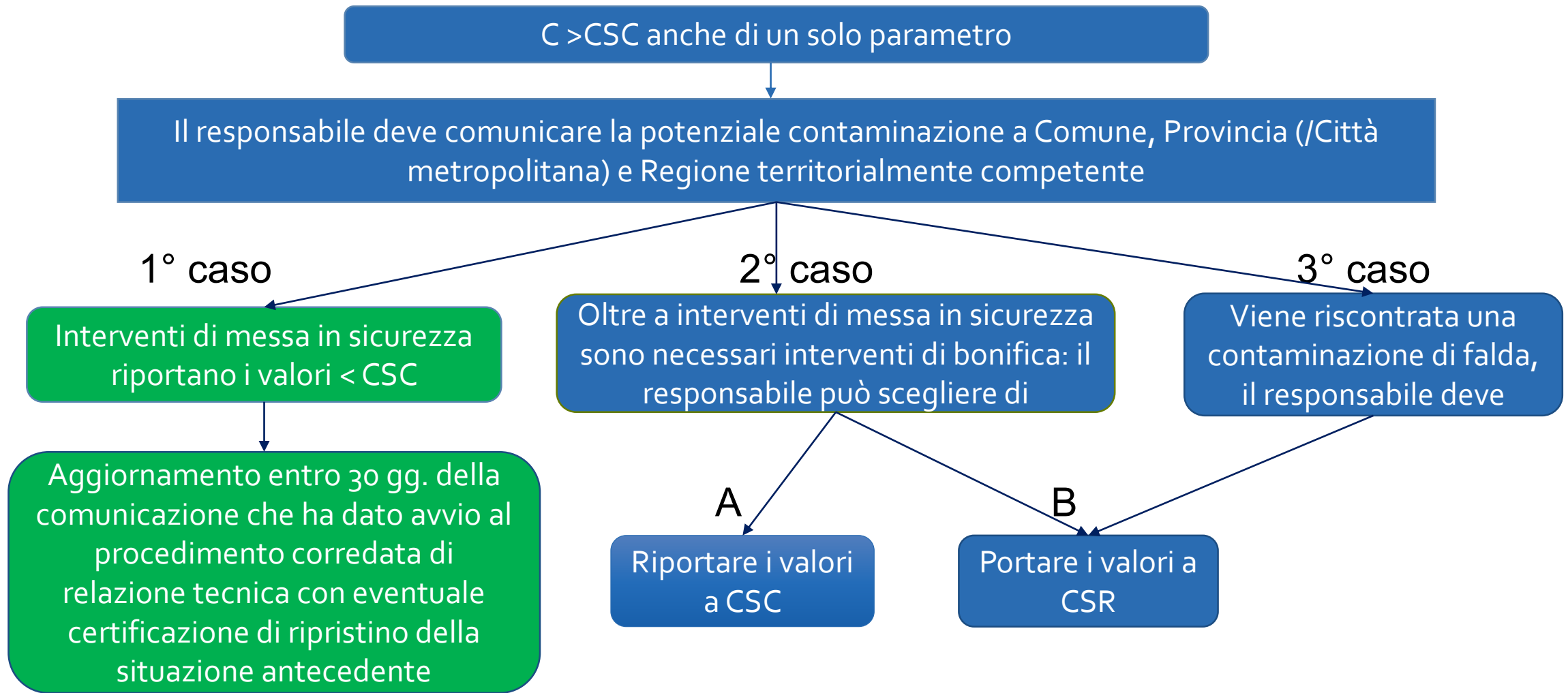
Il sito può essere utilizzato in conformità alla destinazione d'uso prevista secondo gli strumenti urbanistici vigenti salva la valutazione di eventuali rischi sanitari per i fruitori del sito.

Mancato conseguimento CSC

L'ARPA comunica le difformità riscontrate all'autorità titolare del procedimento di bonifica e all'operatore

L'operatore deve presentare entro 45 gg. le necessarie integrazioni al progetto di bonifica che è istruito nel rispetto della procedura ordinaria

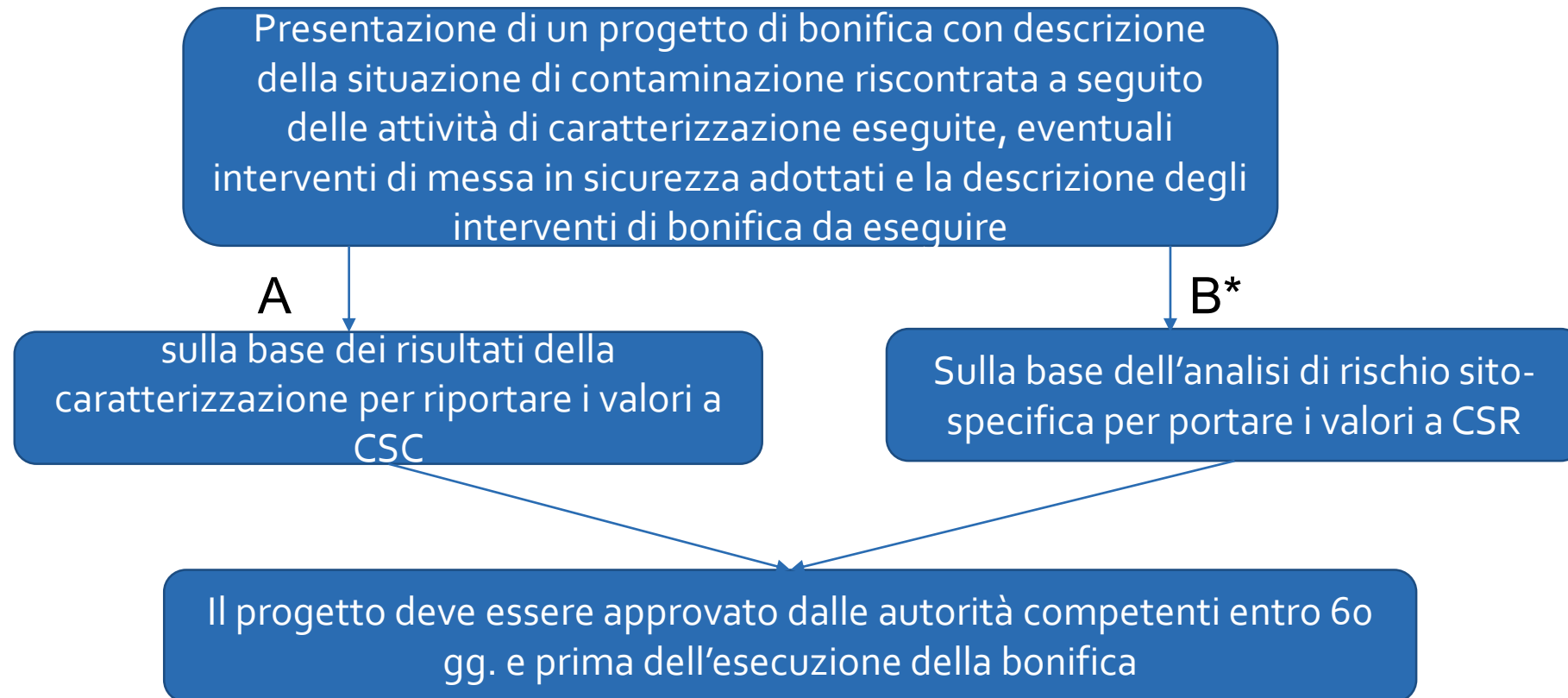
Procedura semplificata per i siti di ridotte dimensioni* (249 e all. 4 Codice)



* ad esempio la rete di distribuzione carburanti

Segue

2° caso*



*anche per il 3° caso

Siti di interesse nazionale (252 Codice)

I siti di interesse nazionale sono individuabili in relazione:

- alle caratteristiche del sito,
- alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti,
- al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico,
- al pregiudizio per i beni culturali e ambientali.

All'individuazione si provvede con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate.

Sono in ogni caso individuati quali siti di interesse nazionale quelli interessati da attività produttive ed estrattive di amianto.

Segue

- Le procedura di cui all'art. 242, 242-bis e 249 (per la rete di distribuzione carburanti) sono attribuite alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro delle attività produttive. Il Ministero può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), delle ARPA interessate e di altri soggetti qualificati.
- In attesa del perfezionamento del provvedimento di autorizzazione, completata l'istruttoria tecnica, il Ministro, convocata la CdS, può autorizzare in via provvisoria su richiesta dell'interessato, ove ricorrano motivi di urgenza, fatta salva l'acquisizione della pronuncia positiva del giudizio di compatibilità ambientale, l'avvio dei lavori per la realizzazione degli interventi di bonifica con eventuali prescrizioni. L'autorizzazione produce i consueti effetti in via provvisoria.