

La bonifica delle aree di ridotte dimensioni

D.lgs. n. 152/06- Testo Unico Ambientale

Federico Vanetti

Tra le innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 152/06, merita di essere approfondita la nuova disciplina delle "procedure semplificate" di bonifica, prevista e regolata dall'art. 249 del T.U.

In precedenza, l'art. 13 del D.M. 471 prevedeva già una procedura semplificata (che non richiedeva preventiva autorizzazione) per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale meno rilevanti.

Tale articolo, tuttavia, disponeva che fossero le regioni a dover individuare e regolamentare nel dettaglio gli interventi "minori" e, quindi, la norma nazionale si limitava a fissare alcuni criteri indicativi.

In particolare, gli interventi di bonifica sottoposti ad disciplina semplificata dovevano riferirsi a contaminazioni non superiori a 100 metri cubi di terreno, che fossero pienamente recuperabili e i cui interventi non fossero soggetti a VIA.

Soddisfatte tali condizioni, il privato poteva limitarsi a presentare un progetto di bonifica 60 giorni prima dell'inizio dei lavori.

Entro tale termine, il comune avrebbe potuto richiedere integrazioni, prescrizioni o bloccare l'intervento.

Trascorsi i 60 giorni, invece, diveniva possibile iniziare i lavori.

La semplificazione, dunque, consisteva nel fatto che non era necessario ottenere alcuna autorizzazione espressa per poter iniziare i lavori di bonifica.

Il meccanismo studiato dal legislatore, previo recepimento da parte delle regioni¹, era, in sostanza, quello della DIA (denuncia di inizio attività).

La previsione dell'art. 13 citato assumeva particolare rilevanza, poiché introduceva espressamente tale meccanismo (seppure a certe condizioni) nel settore ambientale,

¹ La Regione Lombardia con le Delib. G.R. n. 7/4219 del 11.4.2001 e n. 2 del 28.2.2005 era intervenuta regolamentando nel dettaglio la procedura semplificata.

La normativa regionale, oltre a dettare alcune prescrizioni aggiuntive (ad esempio la necessità di richiedere apposito parere nel caso in cui la contaminazione fosse a una distanza inferiore a 10 metri da corsi d'acqua - art. 4), disponeva che i lavori di bonifica dovessero concludersi entro 30 giorni.

In tal modo, si era previsto un procedimento semplificato che si sarebbe dovuto concludere entro 90 giorni dalla presentazione del progetto di bonifica, salvo intervento correttivo dell'Amministrazione.

rispetto al quale la normativa generale relativa alla DIA e al silenzio assenso non trova applicazione ².

Il D.Lgs. n. 152/06, pur mantenendo una disposizione dedicata alle procedure semplificate, stravolge la precedente disciplina.

L'art. 249, infatti, regola direttamente e in modo innovativo la procedura semplificata, sottraendo alla regione il compito di dare applicazione alla normativa nazionale.

A dire il vero, tale articolo non contiene alcuna disciplina sostanziale, bensì si limita a richiamare l'Allegato 4 alla parte quarta del D.Lgs. 152/06 che regola nel dettaglio la bonifica dei siti di ridotte dimensioni.

La prima parte dell'allegato stabilisce che la procedura semplificata sia applicabile ai siti di ridotte dimensioni, quali distributori di carburante, o a potenziali contaminazioni accidentali che interessino aree circoscritte di superficie non superiore a 1000 mq (*"il presente allegato riporta le procedure amministrative e tecnico/operative con le quali gestire situazioni di rischi concreto o potenziale di superamento delle soglie di contaminazione (CSC) per siti di ridotte dimensioni (quali, ad esempio, la rete di distribuzione carburanti) oppure per eventi accidentali che interessino aree circoscritte, anche nell'ambito di siti industriali, di superficie non superiore a 1000 metri quadri"*).

Il legislatore, dunque, indica due ipotesi in cui trovano applicazione le procedure semplificate: contaminazioni (accidentali e non) di siti di ridotte dimensioni e contaminazioni (solo accidentali) di aree circoscritte a 1000 mq relative a siti (anche industriali) di più grandi dimensioni.

Rispetto alla prima ipotesi, è bene osservare che il legislatore ha espressamente voluto indicare tra i siti di ridotte dimensioni, i distributori di carburante (i quali, molto spesso, sono interessati da contaminazioni da idrocarburi).

È, quindi, stata adottato un elenco esemplificativo (non esaustivo), che ricomprende fattispecie di siti analoghi alle reti di distribuzione carburante, purché di ridotte dimensioni.

Si pone, tuttavia, il problema di comprendere quali siti debbano ritenersi di ridotte dimensioni: in particolare, se il criterio dei 1000 mq sia applicabile anche i siti di

² L'istituto della DIA è ora generalmente ammesso dall'art. 19 della L. 241/90, ma ad esclusione delle procedure di carattere ambientale. La previsione specifica del previgente art. 13, dunque, rappresentava una deroga esplicita alla disciplina generale.

ridotte dimensioni ovvero se questi rilevino per la tipologia di attività in essere e non per una dimensione oggettiva.

La differenza interpretativa è rilevante.

Infatti, nel caso in cui il presupposto di 1000 mq di superficie debba riferirsi a tutti i siti di ridotte dimensioni, la procedura semplificata troverà applicazione solo nei casi di contaminazioni che interessino aree di superficie uguale o minore, qualunque sia il tipo di attività svolta sul sito.

Nel caso in cui, invece, i siti di piccole dimensioni dovessero classificarsi come tali in base alla tipologia di attività svolta sul sito stesso (es. rete di distribuzione carburante), la procedura semplificata potrebbe trovare applicazione anche in caso di contaminazioni che interessino aree superiori a 1000 mq, purché riferite ad attività simili o analoghe ai distributori di carburante.

A parere di chi scrive, la norma si presta ad essere interpretata nel senso di voler distinguere tra siti di ridotte dimensioni (distributori di carburanti e simili) caratterizzati dalla presenza di cicli o usi produttivi non particolarmente complessi e di estensione limitata (ma non necessariamente limitata a 1000 mq), e siti circoscritti di superficie non superiore a 1000 mq che possono riguardare qualsiasi attività e/o realtà industriale purché – si ribadisce – circoscritta.

A conferma di tale orientamento depone l'esempio inserito dal legislatore (distributori di carburante), che incentra la classificazione del sito sulla tipologia di attività svolta e non su un dato numerico.

Tuttavia, accogliendo tale ipotesi interpretativa (la quale è letterale), si pone il problema di comprendere fino a quale superficie i siti possano essere considerati di piccole dimensioni.

L'unico esempio fornito dal legislatore ("*rete di distribuzione carburanti*") aiuta a idealizzare la tipologia di sito, ma non fornisce criteri certi ed obiettivi.

Il rischio, quindi, è che in assenza di criteri oggettivi, gli Enti e la giurisprudenza si orientino a considerare come tali i siti che, comunque, siano circoscritti a 1000 mq di superficie contaminata.

Appare consigliabile che gli operatori, ritenendo di applicare la procedura semplificata di cui all'art. 249 anche a siti di superficie superiore a 1000 mq, motivino e giustifichino le ragioni tecniche e operative per cui il sito debba/possa considerarsi di ridotte dimensioni, al fine di agevolare la fase istruttoria di competenza della PA.

Ad ogni buon conto, prescindendo anche dalle due possibili e diverse fattispecie applicative, la nuova disciplina sembra, comunque, destinata a trovare maggiore applicazione rispetto a quella precedente.

Infatti, la scelta di riferirsi alla superficie dell'area di intervento, invece che al volume di terreno contaminato, amplia notevolmente i casi di interesse.

Un'area di 1000 mq, con ogni probabilità, può corrispondere a contaminazioni anche superiori a 100 mc di terreno.

A ciò si aggiunga che, mentre è difficile verificare a priori se una contaminazione riguardi più o meno 100 mc di terreno (è, infatti, necessario non solo verificare la superficie del sito contaminato, ma anche la profondità della contaminazione), è sicuramente più agevole limitarsi a perimetrare l'area di interesse, calcolandone la metratura.

Infine, è bene osservare che la procedura semplificata trova immediata applicazione, senza la necessità di dover attendere l'intervento delle regioni.

La riforma, in conclusione, ha voluto ampliare e incentivare il ricorso ad una procedura più semplice ed immediata.

Quanto appena illustrato, riguarda il campo di applicazione della norma.

Con riferimento alla vera e propria procedura, invece, è previsto che la stessa inizi con la comunicazioni agli Enti del superamento delle concentrazioni soglie di contaminazione (CSC)³.

A seguito della comunicazione, si apre uno scenario di possibili soluzioni.

1. Nel caso in cui gli interventi di messa in sicurezza riportino i valori di concentrazione sotto le CSC, il soggetto procedente, entro 30 giorni, aggiorna la comunicazione e autocertifica (producendo anche una relazione tecnica) il ripristino della situazione precedente (in tal modo viene annullata la comunicazione iniziale).
2. Nel caso in cui, invece, siano necessari ulteriori interventi di bonifica, il soggetto responsabile può scegliere di intervenire per riportare i valori sotto le CSC (senza la necessità di effettuare l'analisi di rischio) oppure di intervenire per portare i valori sotto la soglia di rischi SCR, effettuando l'analisi del rischio, presentando un unico progetto di bonifica contenente la descrizione della

³ Si noti che la parte dell'Allegato 4 relativa al campo di applicazione della procedura considera il rischio di superamento delle CSC, mentre la parte che regola la procedura prevede che la stessa sia avviata nel caso di superamento delle CSC.

contaminazione (post caratterizzazione), le misure di sicurezza adottate e la descrizione degli interventi da eseguire.

3. Nel caso in cui si riscontri contaminazione delle acque di falda, il soggetto responsabile dovrà presentare, dopo la caratterizzazione e l'adozione delle misure di sicurezza d'emergenza ed, entro il novembre successivo⁴, un unico progetto che miri a ridurre la concentrazione sotto i valori di CSR.

Il progetto di bonifica dovrà essere approvato dalle Autorità competenti entro 60 giorni dalla presentazione dello stesso e prima dell'esecuzione dei lavori.

Il termine "approvazione" lascia intendere la necessità di ottenere un provvedimento espresso.

In tal modo, il legislatore ha inteso eliminare il meccanismo di DIA elaborato dalla normativa precedente, compiendo – ad avviso di chi scrive – un passo indietro.

Il meccanismo previsto dalla norma previgente, infatti, era idoneo a sgravare le amministrazioni locali e a facilitare la realizzazione degli interventi da parte dei privati, responsabilizzando questi ultimi.

Oggi, invece, salvo il caso di autocertificazione, i progetti di bonifica devono essere sempre e comunque approvati dalle autorità competenti entro 60 giorni.

Qualora l'Amministrazione non provveda ad approvare il progetto nei 60 giorni successivi alla sua presentazione, il privato non può iniziare i lavori di bonifica, ma, se "diligente", potrà solamente adire il TAR con un ricorso, ai sensi dell'art. 21bis L 1034/71, avverso il silenzio inadempiuto.

In questo caso, i tempi di approvazione del progetto supereranno comunque i 60 giorni previsti dalla norma, ritardando così l'intervento ed ostacolando il privato diligente.

La DIA, sicuramente, avrebbe ancor più semplificato la procedura in esame, sgravando la PA, responsabilizzando il privato ed evitando ritardi nell'esecuzione di bonifiche limitate.

In conclusione, l'art. 249, sebbene da un lato allarghi (rispetto alla disciplina precedente) la maglia dei casi in cui è possibile attivare la procedura semplificata, dall'altro, subordina l'esecuzione degli interventi all'approvazione dei progetti da parte delle autorità, facendo venir meno il meccanismo di denuncia di inizio di attività.

⁴ A dire il vero non si comprende la ragione per cui il legislatore abbia indicato la scadenza annuale di novembre.