

LA DISCIPLINA DELLE BONIFICHE: UN PERCORSO CHE DURA DA 40 ANNI

di **Donatella Giacometti**, Responsabile Salute, Sicurezza e Ambiente di UNEM

La bonifica dei siti contaminati, contenuta nel Titolo V alla parte IV del Codice dell'Ambiente è l'unica disciplina a non essere regolamentata nella sua interezza da una direttiva comunitaria come per le altre parti del Codice. Essa trae origine, come struttura, dal Decreto ministeriale 47¹ del 1999 la cui base giuridica era l'art. 17 del famoso decreto "Ronchi", con l'importante novità dello strumento con cui definire gli obiettivi di bonifica: l'approccio "tabellare" prevalente nel Decreto Ronchi² diventa l'analisi di rischio nel Codice dell'Ambiente sia per i terreni che per le acque di falda. Ma facciamo un passo indietro. Prima del decreto Ronchi la gestione dei siti inquinati non era affrontata in maniera organica, neanche nella normativa di settore sulla tutela del suolo³. Il tema è stato affrontato per la prima volta, seppure in modo indiretto, dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, la legge 8 luglio 1986, n. 349, che può essere considerata la prima legge italiana ad occuparsi di bonifiche. Solo nei due anni successivi con l'emanazione dei decreti emergenziali sui rifiuti si introduce una disciplina attuativa delle procedure di bonifica dei siti contaminati⁴. L'assetto normativo così delineato, però, non contemplava una definizione univoca di sito contaminato, tanto meno dei criteri uniformi per il prelievo e l'analisi dei campioni, per le modalità di intervento, nonché per la redazione ed approvazione dei progetti. Erano le leggi regionali, ove esistenti, ad integrare la disciplina nazionale creando una disomogeneità tra i vari territori e una scarsa applicazione della stessa normativa. Con l'art. 17 del D. Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 e il relativo decreto attuativo, il D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, sono state introdotte per la prima volta le definizioni di *sito contaminato*, *sito potenzialmente contaminato*, *messa in sicurezza*, *bonifica e ripristino ambientale*, *bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza*, *misure di sicurezza*. La disciplina in esame ha anche introdotto i criteri per l'individuazione dei Siti di Interesse Nazionale (SIN)⁵. Con l'applicazione pratica della disciplina sono, però, emerse notevoli criticità. In particolare, i valori limite di concentrazione, che consistevano anche negli obiettivi di bonifica, erano determi-



nati a livello nazionale, senza l'utilizzo dello strumento dell'analisi di rischio, risultando particolarmente conservativi, sia se confrontati coi valori utilizzati dagli altri Paesi europei, sia con quelli definiti da altre norme nazionali a tutela dell'ambiente e della salute umana, comportando l'inclusione di molte aree potenzialmente contaminate senza però stabilire una priorità di intervento. Così, in occasione dell'integrale revisione della disciplina ambientale, con l'adozione nel 2006 del Codice dell'Ambiente, il Legi-

slatore ha affrontato nuovamente la tematica delle bonifiche, mantenendo la stessa collocazione nell'ambito delle norme sulla gestione dei rifiuti - vale a dire il titolo V, "Parte Quarta - Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" - e cambiando lo strumento decisionale per determinare l'accettabilità della contaminazione, dal sistema tabellare all'analisi di rischio, pur mantenendo invariata l'applicazione del principio cardine di "chi inquina paga". Da questo momento, l'analisi di rischio assume un ruolo centrale rispetto all'approccio tabellare nella definizione degli obiettivi di bonifica. Inoltre, venne introdotto un trattamento differenziato per siti in esercizio e siti dismessi, con la possibilità di attuare un intervento di messa in sicurezza operativa per il contenimento della contaminazione all'interno del sito con monitoraggio delle matrici ambientali, rimandando la bonifica alla dismissione dell'attività. Il Codice dell'Ambiente è stato modificato dopo due anni, nel 2008, con un primo correttivo che ha rivisto l'utilizzo dell'analisi di rischio per la matrice acque di falda, fissando il raggiungimento di obiettivi tabellari al punto di conformità per le acque sotterranee. Nel 2011 il Governo ha poi emanato una serie di decreti-legge, poi convertiti, volti a modificare ulteriormente, con piccoli interventi, la normativa sulle bonifiche al fine di favorire la reindustrializzazione e il recupero dei siti dismessi. L'obiettivo principale è stato quello di attuare una semplificazione del quadro normativo esistente, standardizzando l'iter burocratico e definendo le condizioni per cui un rifiuto può essere considerato una risorsa. In particolare, i diversi decreti hanno tentato di:

- favorire l'adozione di tecnologie innovative, anche at-



traverso un'articolazione progettuale per fasi distinte, per ridurre il massiccio ricorso allo scavo e smaltimento in discarica;

- realizzare una maggiore compatibilità tra attività di bonifica e siti in esercizio, consentendo le attività di manutenzione e un maggior utilizzo della messa in sicurezza operativa;
- attuare una semplificazione delle procedure riducendo il numero dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) e la loro perimetrazione.

Con questi provvedimenti e con ulteriori decreti ministeriali sono state chiarite, inoltre, le condizioni per il riutilizzo in qualità di materiali e non di rifiuti di terre e rocce da scavo, materiali da riporto e materiali dragati, in linea con la gerarchia di prevenzione e riduzione dei rifiuti, delineata dalla direttiva 2008/98/CE⁶. I diversi interventi normativi e le diverse modifiche effettuate non sono sempre riusciti ad incidere in maniera significativa sui tempi dei procedimenti di bonifica. Ciò ha portato all'introduzione di una nuova procedura semplificata⁷ in alternativa alla procedura ordinaria, applicabile ad opera di un soggetto interessato a qualsiasi intervento di bonifica della matrice suolo, anche in presenza di falde acquifere contaminate, a prescindere dalla dimensione del sito, con l'obiettivo di consentirne l'utilizzo in conformità alla destinazione d'uso mediante bonifica del terreno a valori tabellari (CSC). Inoltre, il c.d. Decreto "Sblocca Italia"⁸, introducendo il comma 13-bis all'art. 242, ha chiarito che le semplificazioni applicabili ai punti vendita carburanti nei Siti di Interesse Nazionale (SIN) di cui all'art. 252, comma 4, valesse anche per i Siti di Interesse Regionale. In attuazione a tale normativa, il Decreto Ministeriale n. 31 del 12 febbraio 2015 ha delineato una diversa procedura semplificata, in sostituzione alle procedure per i siti di piccole dimensioni, applicabile a tutti i punti vendita carburanti. Sempre nel 2014, il Legislatore è intervenuto nuovamente modificando completamente la portata dell'art. 252-bis e la procedura dei siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale, anche al fine di favorire la bonifica e la riconversione industriale dei SIN. Successivamente altri interventi sono intervenuti sui diversi articoli del Titolo V, adattando le diverse disposizioni alle diverse esigenze che gli operatori e la giurisprudenza hanno fatto emergere

nel corso degli anni. Da questa breve analisi sull'evoluzione della normativa in materia di bonifiche emerge chiaramente quanto esse siano importanti ai fini recupero delle aree comprese nei siti industriali dismessi o parzialmente dismessi per la realizzazione di nuovi investimenti che non vadano ad incidere sul consumo di nuovo suolo. Un tema molto sentito anche a livello europeo dove è attualmente in discussione una proposta di Direttiva sul monitoraggio e la resilienza del suolo (*Soil Monitoring Law*). Una proposta che può rappresentare un'importante occasione di armonizzazione a livello nazionale, anche con altre discipline che trattano argomenti correlati quali, ad esempio, la disciplina del danno ambientale.

¹Decreto Ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 "Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni", pubblicato nella GU n.293 del 15-12-1999 - Suppl. Ordinario n. 218.

²DECRETO LEGISLATIVO 5 febbraio 1997, n. 22 "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio", pubblicato nella GU n.38 del 15-02-1997 - Suppl. Ordinario n. 33.

³LEGGE 18 maggio 1989, n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", pubblicata nella GU n.120 del 25-05-1989 - Suppl. Ordinario n. 38.

⁴La Legge 29 ottobre 1987, n. 441 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti e la Legge 9 novembre 1988, n. 475 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali.

⁵Il decreto ha definito i Siti di Interesse Nazionale (SIN) in relazione alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti nel sito medesimo, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante, al sito inquinato in termini di rischio sanitario ed ecologico nonché di pregiudizio per i beni ambientali nei casi in cui l'inquinamento risultasse particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione e/o dell'estensione dell'area interessata.

⁶Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti.

⁷Il Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 91, art. 13, ha previsto l'introduzione dell'art. 242 bis, successivamente modificata dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive c.d. Decreto "Sblocca Italia".

⁸Legge del 11 agosto 2014 n. 116, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

**A LIVELLO EUROPEO È
ATTUALMENTE IN DISCUSSIONE
UNA PROPOSTA DI DIRETTIVA
SUL MONITORAGGIO E LA
RESILIENZA DEL SUOLO
(SOIL MONITORING LAW).
UNA PROPOSTA CHE
PUÒ RAPPRESENTARE
UN'OCCASIONE PER
ARMONIZZAZIONE A LIVELLO
NAZIONALE. E QUESTO VALE
ANCHE PER LA DISCIPLINA
DEL DANNO AMBIENTALE**