

PROPOSTE PER FAVORIRE LE BONIFICHE DI SITI CONTAMINATI IN ITALIA

Documento elaborato dal CeRAR – Centro di Ricerca "Risanamento
ambientale e recupero di aree degradate e siti contaminati"
dell'Università degli Studi di Brescia

Ottobre 2020

INDICE

Introduzione	pag. 2
Quadro normativo europeo in tema di riparazione del danno ambientale e di bonifiche	pag. 3
Proposte in campo giuridico	pag. 7
Proposte in campo urbanistico	pag. 13
Proposte in campo amministrativo	pag. 16
Proposte in campo tecnico-operativo	pag. 19
Proposte in campo economico	pag. 23
Proposte in campo finanziario	pag. 25
Proposte in campo assicurativo	pag. 28
Quadro sintetico delle proposte	pag. 31
Appendice - Membri del CeRAR	

INTRODUZIONE (C. Collivignarelli, M. Vaccari)

Nel mese di novembre 2019 è stato istituito presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica dell'Università degli Studi di Brescia il Centro di Ricerca "Risanamento ambientale e recupero di aree degradate e siti contaminati" (CeRAR).

L'attività del CeRAR riguarda il recupero delle aree dismesse per degrado o inquinamento ambientale, ai fini del loro riutilizzo a scopi produttivi o residenziali. Il CeRAR si propone di:

- effettuare una sistematica opera di raccolta bibliografica in materia di risanamento ambientale e recupero di aree degradate e siti contaminati;
- studiare i problemi che limitano il risanamento e il recupero di aree degradate e siti contaminati in Italia;
- elaborare metodologie di intervento che favoriscano gli interventi di risanamento ambientale e recupero di aree degradate e siti contaminati;
- promuovere iniziative di formazione del personale universitario;
- promuovere iniziative di collaborazione e scambio scientifico con istituzioni analoghe in Italia e all'estero;
- incentivare scambi culturali di studenti mediante stage presso istituti universitari (o istituzioni analoghe) in Italia e all'estero e viceversa;
- promuovere iniziative culturali e formative, nonché di supporto mirato alle pubbliche amministrazioni, nonché a soggetti privati, sulle tematiche del risanamento ambientale e del recupero urbanistico di aree degradate e siti contaminati;
- svolgere attività di ricerca scientifica e tecnica nei settori di competenza propri del Centro;
- svolgere attività di consulenza tecnica, nei settori di competenza propri del Centro, a soggetti pubblici e privati;
- effettuare attività di divulgazione nella Comunità scientifica e nella società civile sulle tematiche d'interesse del Centro.

Il CeRAR è nato su iniziativa del Gruppo di Lavoro "Bonifiche di siti contaminati" dell'Università di Brescia, che a partire dal 2014, grazie alla partecipazione di esperti in campo giuridico-amministrativo, economico-finanziario e tecnico-operativo, ha elaborato e proposto soluzioni per affrontare concretamente i problemi che limitano la diffusione degli interventi di bonifica in Italia. Tra le varie attività, il Gruppo di Lavoro aveva pubblicato già nel 2015 un position paper¹, contenente diverse proposte in campo giuridico, amministrativo, urbanistico, tecnico-operativo, finanziario e assicurativo.

Il presente documento riprende e aggiorna i contenuti di detto position paper. La natura del lavoro ha comportato che, nei vari capitoli, non tutte le soluzioni prospettate siano univoche. Purtroppo, abbiamo ritenuto opportuno mantenere queste modeste discrepanze, rappresentative delle diverse prospettive che esperti di discipline differenti hanno sul tema trattato.

¹ C. Collivignarelli, M. Belardi, R. Bellini, G. Bertanza, C. Bertocchi, A. Calubini, A. Capretti, S. Cavallari, M. Chilosi, N. Di Nuzzo, G. Faglia, V. Riganti, A. Savoldi, C. Scarpa, M. Tira, M. Vaccari, A. Zabbialini. "Proposte per favorire le bonifiche di siti contaminati in Italia". FOLIUM 2, 2015, ISSN 1592-9353

QUADRO NORMATIVO EUROPEO IN TEMA DI RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE E DI BONIFICHE (C. De Rose)

Premesse di ordine generale

Una prima premessa è che il quadro normativo europeo, a cui far riferimento in tema di riparazione del danno ambientale e di bonifiche, è estrapolabile dalla disciplina generale della materia dell'ambiente, contenuta nelle norme fondamentali di cui al Titolo XX -articoli 191,192 e 193- del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE-Lisbona 2007). Detta disciplina generale, a sua volta, in buona parte riprende quella che si era andata maturando in precedenza col passaggio da un Trattato all'altro, da ultimo il Trattato istitutivo della Comunità europea.

Inoltre, per una compiuta ricostruzione della posizione europea nei riguardi delle due tematiche, che qui interessano, vanno tenute presenti anche le enunciazioni di principio contenute nell'art.37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Strasburgo 2007), intitolato alla "Tutela dell'ambiente".

Altra importante premessa, sempre ai fini di un corretto inquadramento delle due tematiche, è che mentre quella relativa alla riparazione del danno ambientale è oggetto di espresse manifestazioni di volontà normative da parte dell'Unione europea, non altrettanto può dirsi per il settore delle bonifiche dei siti contaminati.

Più oltre si richiameranno le ragioni di questa carenza normativa da parte dell'Europa unita e si accennerà alle prospettive di un loro superamento, ma sin d'ora può dirsi che, in termini di diritto europeo, l'impianto giuridico-normativo su cui si basa la riparazione del danno ambientale offre utili elementi di riferimento a cui rapportarsi anche in tema di bonifiche.

I riferimenti all'imputazione e alla riparazione del danno ambientale contenuti nei Trattati

Il punto di partenza è l'art.3, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE-Lisbona 2007), in cui si afferma che un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente è uno dei fattori su cui si basa lo sviluppo sostenibile dell'Europa.

A tale assunto fa eco il citato art.37 della Carta dei diritti fondamentali che, in spirito di "solidarietà", prescrive che l'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente devono essere garantiti all'umanità in tutte le politiche dell'Unione e conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

Sono tutte affermazioni di principio di indubbia valenza sul piano etico-sociale, e che, agli effetti della riparazione del danno ambientale (e, come si vedrà, anche agli effetti delle bonifiche) hanno anche la consistenza e la concretezza di una ineludibile chiave di lettura delle altre norme in materia, tale da poter essere evocata in sede giudiziale da parte di chi – individuo, gruppo o comunità urbana – sia stato direttamente danneggiato dai guasti arrecati all'ambiente.

In tale prospettiva va dunque letta anche la disposizione contenuta nel citato art. 191 del TFUE, secondo la quale la riparazione dei danni arrecati all'ambiente è un'esigenza essenziale per la tutela dell'ambiente medesimo come lo è l'applicazione del principio "chi inquina paga", che va visto come un principio etico ancor prima che giuridico.

L'essenza del principio, che non è di diretta derivazione europea ma è stato enunciato nella Dichiarazione di Rio del 1992, sta infatti nel porre i costi della riparazione del danno ambientale a carico di chi l'ha cagionato e non dei bilanci pubblici e quindi, in ultima analisi, non a carico della collettività, che di quel danno è vittima.

Nel quadro della normativa fondamentale rientrano anche le affermazioni concernenti il principio di precauzione connesso a quello di prevenzione, che possono interessare tanto il rischio di inquinamento non ancora realizzatosi quanto il rischio di un maggiore inquinamento, che l'intervento riparatorio si deve dar carico di evitare.

Per quanto attiene all'esigenza di conformarsi, nel prevenire, imputare e riparare il danno, al principio dello sviluppo sostenibile, di cui al soprarichiamato art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, va chiarito che, al momento, il diritto europeo si conforma allo sviluppo sostenibile solo in linea di principio e senza puntuali richiami normativi. Ciò si spiega col fatto che, all'epoca di riferimento del quadro normativo in esame e cioè il 2007, lo sviluppo sostenibile aveva un valore socio-culturale molto elevato, sulla base della citata Dichiarazione di Rio del 1992, ma non ne erano stati ancora ben definiti i valori economici e giuridici di

riferimento. Il che è avvenuto, come è noto, solo nel 2015, con l'Agenda 2030, su iniziativa dell'ONU e con l'adesione di quasi tutti gli Stati del mondo ed anche dell'Unione europea

La Direttiva 2004/35/CE in tema di danno ambientale e sua valenza sistematica, anche come sostrato giuridico delle bonifiche

La Direttiva 2004/35/CE, concernente la responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, si ispira sostanzialmente ai principi posti in evidenza nel precedente paragrafo 2, dal momento che fa espresso riferimento alle norme del Trattato CE, poi ribadite dalle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sopra ricordate. Fermi i principi, la Direttiva, però, fa una scelta precisa, messa in evidenza dalla sua intitolazione "alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale". Introduce, cioè, un concetto del tutto nuovo, che è quello della responsabilità ambientale, con l'intento di vincolare tutti i soggetti coinvolgibili, pubblici e privati, al massimo rispetto dell'ambiente e della sua tutela, anche attraverso la prevenzione e la riparazione del danno comunque verificatosi. E il rispetto deve intendersi dovuto non solo all'ambiente naturale ma anche a quello di vita, cioè alla salute umana.

Si tratta di una responsabilità che può assumere varie configurazioni, da quella privatistica, qual è la responsabilità civile dell'inquinatore, potenziale o effettivo, a quella amministrativa degli operatori pubblici ed infine a quella da danno erariale, qualora il bene leso sia di proprietà pubblica.

Va rimarcato altresì il notevole rilievo che nella Direttiva viene dato alla prevenzione, coinvolgendo nei relativi obblighi il privato, proprietario od operatore economico, ed è evidente che il principio "chi inquina paga" opera anche in tale fase come un fattore di deterrenza. A ben vedere, questa è la prevalente ragione per cui si è pervenuti alla Direttiva, per dare cioè una risposta efficace alle doglianze degli ambientalisti più esigenti nei riguardi delle attività produttive invasive della natura ed inquinanti. La risposta è consistita nella creazione di meccanismi giuridici per interporli in tali attività in modo da orientarle, volenti o nolenti, verso strumentazioni e procedimenti produttivi non inquinanti.

Grandissima è anche la rilevanza che viene data alla riparazione del danno già verificatosi, sia sotto il profilo della responsabilità incombente sul privato, proprietario del sito e/o titolare dell'attività inquinante, sia sotto il profilo della copertura dei relativi costi. Questo profilo viene in evidenza soprattutto con riferimento all'ipotesi che l'applicazione del "chi inquina paga" incontri difficoltà per il mancato o incerto reperimento del privato responsabile, ma la copertura dei costi interessa anche le ipotesi in cui sussistano i presupposti per l'intervento finanziario di altri privati o delle pubbliche amministrazioni interessate.

Tutto quanto fin qui rilevato sui contenuti strutturali e funzionali e sui riferimenti di principio della direttiva rende evidente il suo rilevante valore sistematico nel contesto del diritto europeo dell'ambiente in generale ed in particolare per quella parte di esso che concerne la protezione del suolo, delle acque e gli habitat naturali.

Le conferme del valore sistematico della Direttiva. Il Regolamento (UE)2019/1010

Detto valore sistematico, che ne attesta la piena valenza anche come possibile sostrato giuridico della disciplina delle bonifiche, trova varie conferme.

In primo luogo lo confermano i contenuti dei suoi articoli 17 e 18.

L'art.17 prescrive che la direttiva non si applica al danno causato da emissione, evento o incidente verificatosi prima della data della sua attuazione da parte dello Stato membro interessato, che, a sua volta, non può essere posteriore al 30 aprile 2007. Né si applica al danno causato da emissione, evento o incidente verificatosi dopo quella data ma derivante da un'attività posta in essere prima della data stessa.

Inoltre, la direttiva non si applica al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato.

Stando alla lettera di dette prescrizioni sembrerebbe che il legislatore europeo sia del tutto disinteressato nei riguardi di quelle ipotesi di danno ambientale. Ma, evidentemente, così non può essere ed allora è chiaro il senso sistematico di quelle disposizioni, che è quello di rimettere le ipotesi ivi specificate alla disciplina delle bonifiche.

Perché la norma non lo dice espressamente? La risposta a questa domanda si rinviene in quanto si è detto in precedenza e cioè nell'assenza di specifiche norme europee in tema di bonifiche, per cui la disposizione

si tiene nel vago ed altrettanto fa il relativo “considerando” di riferimento, che si limita a dire: “La presente direttiva non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione”.

Il che significa che il legislatore europeo si è rimesso, per quelle ipotesi, alla legislazione nazionale in tema di bonifiche e ai suoi concetti di contaminazione e di sito contaminato, come a dire che la Direttiva 2004/35/CE si applica alle ipotesi di intervento immediato in relazione ad un pericolo di danno in atto o a un danno in corso di realizzazione, mentre la normativa nazionale sulle bonifiche si applica ai casi di danno ormai accaduto e ai suoi effetti inquinanti consolidati.

La mancanza di norme specifiche dell’Unione in tema di bonifiche è dovuta al fatto che da anni l’Unione medesima e prima di essa la Comunità europea (e per entrambe l’Agenzia dell’Europa per l’ambiente) insistono a sollecitare gli Stati membri ad assumere una posizione comune in tema di protezione del suolo e di definizioni comuni in tema di contaminazione e siti relativi.

Per ora l’insistenza è rimasta vana, come dimostra il fallimento della proposta di Strategia per la protezione del suolo formulata nel 2006.

Di recente, le cose stanno cambiando, anche per effetto della pandemia, come si vedrà nel paragrafo che segue.

A sua volta, l’art.18 contiene una previsione apparentemente di routine ma di grande rilievo per l’Unione e cioè l’obbligo degli Stati membri di riferire alla Commissione sull’esperienza acquisita nell’applicazione della direttiva, con le informazioni e i dati di cui all’allegato VI ai fini di apportare modifiche alla stessa, previo suo riesame.

La previsione che la Direttiva è assoggettabile a modifiche è finalizzata soprattutto a dare, nel tempo, omogeneità sistematica agli interventi di prevenzione, imputazione e riparazione del danno ambientale.

Di ciò si è avuta di recente la conferma da parte del Regolamento (UE) 2019/1010, che ha apportato appunto delle modifiche alla Direttiva 2004/35/CE, talune delle quali concernono proprio l’art.18, il cui testo è stato integralmente rivisto, con l’inserimento di precise scadenze per l’obbligo degli Stati di riferire sugli esiti dell’applicazione della Direttiva, agli effetti delle valutazioni da parte della Commissione UE e di eventuali proposte di ulteriori modifiche da parte della stessa.

Di forte rilievo sistematico è anche la previsione che, entro il 31 dicembre 2020, la Commissione elaborerà linee guida, che forniscono un’interpretazione comune del termine “danno ambientale”, come definito dall’art.2 della Direttiva. Del che, evidentemente, dovrà tenersi conto anche agli effetti delle bonifiche.

Le prospettive per il futuro del diritto ambientale europeo, con riferimento alle due tematiche

Al termine del nostro excursus è importante chiedersi quali possano essere i nuovi traguardi del diritto europeo con riferimento alle due tematiche parallele su cui, come si è visto, si è variamente cimentato sin qui.

Al riguardo deve darsi per acquisito che, nel frattempo, è mutato il contesto generale di riferimento, dal momento che, in buona parte per effetto dell’adesione all’Agenda 2030 (cfr.par.2) e in parte anche per effetto del COVID 19, l’Unione europea ha di recente adottato in pieno – “consule” la Commissione presieduta da Ursula von der Leyen- la linea dello sviluppo sostenibile, ponendolo come obiettivo strategico di tutte le politiche europee (cfr. il Quaderno ASVIS n.1, by SALVIAMO IL PAESAGGIO on Set 2. 2020 -22:26) E quindi, a più forte ragione, ha posto detta linea al centro della politica ambientale. Il che potrebbe voler dire che, come già trapela dalle citate modifiche apportate nel 2019 alla Direttiva 2004/35/CE, l’Unione cercherà di orientare gli Stati verso una responsabilità ambientale in linea con lo sviluppo sostenibile, nel senso che il principio del “chi inquina paga” sia sempre meno un mezzo di intimidazione e sempre più un mezzo di convincimento a partecipare al “Green New Deal” come strategia di crescita dell’Europa.

Altrettanto dovrebbe potersi dire per le bonifiche, alla luce dei nuovi presupposti soprarichiamati, nel senso che, con riferimento alle stesse, dovrebbe essere ora più agevole per l’Unione ottenere dagli Stati membri, in nome dello sviluppo sostenibile quale fattore di crescita, una posizione comune in tema di protezione del suolo, delle acque e degli habitat naturali nonché in tema di contaminazione, di aree dismesse e/o degradate, cioè quella posizione comune in tema di bonifiche che è sinora mancata (cfr.par.3).

Inoltre, tra i cambiamenti che possono derivare alla politica ambientale europea dall’opzione per lo sviluppo sostenibile come fattore di crescita è auspicabile che rientri anche la convergenza delle due

tematiche – riparazione del danno ambientale e bonifiche- in un unico contesto normativo, il che consentirebbe anche una convergenza tra le stesse e, ove possibile, unità di disciplina, a tutto vantaggio dei soggetti pubblici e privati coinvolti e coinvolgibili e del raggiungimento degli obiettivi desiderati.

La convivenza delle due tematiche nel Codice italiano dell'ambiente e i significati da trarne, anche a livello europeo. Idem per la recentissima "Carta sulle bonifiche sostenibili" del Ministero dell'Ambiente

A ben vedere, il legislatore italiano ha già attuato una sorta di convivenza, con aspetti anche di convergenza, tra la tematica della prevenzione e riparazione del danno ambientale e quella delle bonifiche, posto che entrambe hanno trovato posto nell'unico contesto del "Codice ambientale", di cui al DLgs 3 aprile 2006 n.152 e successive modifiche e integrazioni.

Il che sul piano giuridico non è privo di effetti perché, in certi limiti, è consentita l'interpretazione analogica o estensiva nei riguardi di una norma relativa ad una delle due tematiche al fine di farne applicazione per l'altra.

Inoltre, nel Codice non mancano, come si diceva, aspetti di piena convergenza, come nel caso del comma 7 dell'art. 252 bis, relativo ai "Siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale", in cui viene testualmente previsto quanto segue: "In considerazione delle finalità di tutela e di ripristino ambientale perseguite dal presente articolo, l'attuazione da parte dei privati degli impegni assunti con l'accordo di programma costituisce anche attuazione degli obblighi di cui alla direttiva 2004/35/CE e delle relative disposizioni di attuazione di cui alla parte VI del presente decreto". In altri termini, nell'importante settore di cui alla norma citata, il buon esito di un intervento di bonifica può valere anche come esauriente soddisfacimento dell'obbligo di riparazione del danno ambientale subito dal sito interessato.

Ne discende che la normativa italiana offre interessanti spunti di riferimento per le nuove strategie dell'Unione riferite ad entrambe le tematiche.

Altrettanto deve dirsi per la recentissima "Carta sulle bonifiche sostenibili" elaborata dal Ministero dell'Ambiente e presentata il 4 giugno 2020 (Cfr. Antonio Felice Uricchio, Le bonifiche sostenibili nella nuova Carta di principi presentata dal Ministro all'Ambiente, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it-ISSN 1974-9562-Anno XX-Fascicolo 3/2020 1, con allegato il testo della Carta).

Come messo in evidenza dall'Autore del saggio, la Carta "appare di fondamentale importanza, sia per la sua valenza strategica, sia perché avvia una nuova fase di affermazione di principi che dovranno essere poi tradotti in ulteriori provvedimenti normativi".

Rinviano alla lettura della Carta, si segnala che nella stessa vengono posti in evidenza aspetti di basilare rilievo, quali la trasposizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030 nelle strategie di bonifica e la sostenibilità ambientale, economica, temporale, sanitaria ed etica nelle bonifiche.

La Carta, che è aperta alla sottoscrizione delle comunità locali, delle istituzioni e del mondo scientifico, con vari impegni culturali ed operativi da parte dei firmatari, potrebbe costituire un utile precedente per iniziative analoghe da parte della Commissione europea.

Problematiche

Da quanto rilevato nei precedenti paragrafi possono desumersi le problematiche di seguito esposte.

- a) L'Unione europea non ha ancora emanato una Direttiva in materia di bonifiche, e quindi si pone il problema di individuare i criteri per pervenire a soluzioni eurocompatibili tanto nella disciplina normativa nazionale delle bonifiche quanto nelle applicazioni concrete della stessa.
- b) In connessione col problema che precede si pone quello dell'individuazione, in mancanza di una specifica normativa europea, dei principi di diritto ambientale europeo riferibili alle bonifiche, uno dei quali è certamente quello del "chi inquina paga".
- c) Poiché detto principio ed anche gli altri enunciati nel titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dedicato all'Ambiente, hanno **trovato** un'adeguata applicazione ed una compiuta disciplina nella Direttiva 2004/35/CE sulla riparazione del danno ambientale, si pone il problema se ed in che limiti essa possa costituire una valida base di riferimento anche in tema di bonifiche.
- d) Poiché è comunque prevedibile, ed anche auspicabile, che nel prossimo futuro, l'UE adotti una propria disciplina delle bonifiche, che si ispiri allo sviluppo sostenibile e alle altre linee guida

dell'Agenda 2030, introducendo elementi di uniformità, a cui la legislazione degli Stati membri dovrebbe adeguarsi, c'è da chiedersi quali sono gli aspetti della legislazione nazionale in tema di bonifiche, in particolare di quella italiana, a cui gioverebbero conferme ed indicazioni provenienti dalla fonte normativa europea.

Soluzioni possibili

In attesa che l'Unione europea disciplini la materia delle bonifiche, utili elementi di riferimento per soluzioni normative ecocompatibili nella materia stessa vengono offerti dalla Direttiva 2004/35/CE concernente la riparazione del danno ambientale. E questa, infatti, è la soluzione a cui è ricorso il legislatore italiano, che nel Codice dell'ambiente ha posto in essere una convergenza tra le due tematiche, avvalendosi, agli effetti della disciplina delle bonifiche, dell'impianto giuridico-normativo della Direttiva suddetta.

In virtù della soprarichiamata convergenza delle due tematiche, il legislatore italiano ha fatto applicazione piena, in materia di bonifiche, dei principi di diritto ambientale europeo, a cominciare da quello del "chi inquina paga", avvalendosi anche a tali effetti dei profili sistematici che caratterizzano la Direttiva 2004/35/CE.

Per quel che concerne la necessità dell'adeguamento delle legislazioni nazionali, in particolare di quella italiana, tanto alla direttiva in tema di bonifiche che fosse emanata dall'Unione europea quanto alle prospettive di adeguamento del diritto ambientale europeo ai principi dell'Agenda 2030, riecheggiate nella Carta delle bonifiche sostenibili presentata di recente dal Ministro italiano per l'ambiente, non v'è dubbio che tali problematiche possano trovare risposta nelle attività di ricerca e di studio, che il CERAR ha in programma ed in parte già avviate.

PROPOSTE IN CAMPO GIURIDICO (M. Chilosi e A. Martelli)

Quadro normativo e prescrittivo di riferimento: sintesi

La disciplina della bonifica dei siti contaminati è principalmente contenuta nella Parte IV, Titolo V del D.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale). La "procedura ordinaria" di bonifica è regolamentata dall'**art. 242**, il quale, in ossequio al principio di derivazione unionale "**chi inquina paga**", pone a carico del soggetto (persona fisica o giuridica) effettivamente responsabile dell'evento l'obbligo di provvedere al risanamento ambientale del sito interessato e di sopportarne per intero i costi.

Al proprietario del sito ed agli altri soggetti interessati non responsabili è, invece, attribuita una mera facoltà, ma non l'obbligo, di avviare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale del sito. Sul proprietario dell'area inquinata in quanto tale – ossia, sul presupposto che questi non sia anche responsabile (o corresponsabile) dell'inquinamento del sito – non grava dunque alcun obbligo di intervento, ad eccezione di quanto previsto dall'**art. 245**, comma 2, il quale stabilisce un duplice obbligo a carico di tale figura:

- (1) da un lato, un obbligo di informativa, consistente (stante il doppio rinvio all'**art. 242** e all'**art. 304**, comma 2 del D.lgs. 152/2006) nella presentazione di una apposita comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione e al Prefetto;
- (2) dall'altro, un obbligo di intervento, seppure circoscritto alle sole misure di prevenzione.

Con riferimento all'obbligo sub (2), va considerato che non in tutti i casi di contaminazione è necessario approntare delle «misure di prevenzione»; si tratta, infatti, di interventi che l'**art. 240** del D.lgs. 152/2006 definisce come «le 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».

Quanto, infine, ai rischi di natura economica a cui è esposto il proprietario in quanto tale di un sito inquinato, occorre considerare che, secondo l'**art. 253** del D.lgs. 152/2006:

- gli interventi di risanamento ambientale del sito «costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'Autorità competente»;

- «le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile»;
- «il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'Autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi».

La questione del ruolo e degli obblighi del proprietario (incolpevole) di un sito contaminato appare a tutt'oggi non completamente risolta, nonostante, sul punto, sia intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione europea con sentenza 4 marzo 2015² (pronunciata nella causa C-534/13), chiarendo come nessuna vigente norma europea (nemmeno laddove attui il principio "chi inquina paga") imponga di per sé la attribuzione di responsabilità ambientali a carico di operatori rispetto ai quali non sia dimostrabile in concreto un nesso di causalità fra l'attività svolta e un danno ambientale. La Corte ha però ricordato come una estensione dei soggetti a vario titolo coinvolti possa (ma non debba) essere sancita dalle legislazioni dei singoli Stati membri dell'UE. Occorre nondimeno che il proprietario – alla stregua del principio probatorio del "più probabile che non" – sia effettivamente in grado di provare la propria estraneità all'evento di inquinamento, anche soltanto in termini di "aggravamento" rispetto ad una situazione esistente, attribuibile a terzi, e ciò soprattutto laddove sia subentrato nella medesima attività svolta dall'effettivo responsabile sul sito (si pensi, ad esempio, alla presenza di "sorgenti attive" di inquinamento derivanti da sottoservizi o attrezzature ammalorate), casistica considerata in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa italiana con arresti anche molto severi (v. TAR Veneto, 28 ottobre 2014, n. 1348; TAR Campania, Napoli, 2 luglio 2012, n. 3116; TAR Piemonte 21 novembre 2008, n. 2928).

La disciplina in materia di bonifiche sopra sommariamente descritta è ulteriormente specificata dall'**Allegato 3 alla Parte IV del D.lgs. 152/2006**, il quale descrive i criteri generali da seguire sia nella selezione, che nell'esecuzione degli **interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza** (d'urgenza, operativa e permanente), nonché per l'individuazione delle migliori tecniche d'intervento a costi sostenibili, oltre che dall'**Allegato 1**, il quale definisce gli elementi necessari per la redazione dell'**analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica**, da utilizzarsi per la definizione degli obiettivi di bonifica.

Per le aree contaminate di ridotte dimensioni l'**art. 249** stabilisce, poi, che si applichino le **procedure semplificate di intervento** riportate nell'**Allegato 4**.

Con l'**art. 13, comma 1, D.L. 91/2014**, convertito, con modificazioni, dalla L. 116/2014, il legislatore ha, inoltre, aggiunto al Titolo V l'**art. 242-bis**, con il quale viene delineata una diversa **procedura semplificata ed accelerata per le operazioni di bonifica e di messa in sicurezza di siti contaminati**. Tale procedura è attivabile da qualsiasi "operatore interessato" a effettuare, a proprie spese, la riduzione della contaminazione dell'area ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione. In tali ipotesi, l'**art. 34, comma 10-bis, lett. a), D.L. 133/2014**, convertito, con modificazioni, dalla L. 164/2014 ha specificato che il piano di caratterizzazione ed il progetto di bonifica non sono assoggettati alle procedure di approvazione "generalì" di cui agli artt. 242 e 252 del D.lgs. 152/2006, bensì alle specifiche attività di controllo e validazione previste dall'**art. 242-bis** citato al fine di accertare il conseguimento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione nei suoli per la specifica destinazione d'uso.

Successivamente, con DM 31/2015 sono state adottate **procedure semplificate di bonifica e di messa in sicurezza dei punti vendita di carburante** in attuazione dell'**art. 242, comma 4, D.lgs. 152/2006**, introducendo, per tale tipologia di siti, agevolazioni procedurali soprattutto per la fase di caratterizzazione.

Dopo molti anni di attesa, è stato pubblicato, con D.M. 46/2019, il Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle **aree destinate alla produzione agricola**, che, in particolare, ha introdotto nuove Concentrazioni soglia di

² Per un primo commento v. Martelli, A., Bonifiche. Proprietario incolpevole: limiti di responsabilità conformi al diritto UE, Ambiente&Sicurezza n. 8 del 29 aprile 2015.

contaminazione (CSC) specifiche per i suoli delle aree agricole; il predetto Regolamento, tuttavia, non è stato efficacemente coordinato con la disciplina “ordinaria” di cui al Titolo V della Parte IV del D.lgs. 152/2006 e presenta alcune criticità di tipo interpretativo e applicativo.

Con il D.L. 76/2020 (c.d. “**Decreto Semplificazioni**”, convertito con modificazioni dalla L. 120/2020), sono state introdotte alcune modifiche alla disciplina relativa ai siti di interesse nazionale (art. 252, D.lgs. 152/2006) ed è stato introdotto nel D.lgs. 152/2006 il nuovo art. 242-ter, che, in sintesi, ha disposto espressamente che nei siti oggetto di bonifica possano essere realizzati determinati interventi e opere puntualmente elencati (in particolare, interventi e opere richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, nonché opere lineari necessarie per l’esercizio di impianti e forniture di servizi e, più in generale, altre opere lineari di pubblico interesse, di sistemazione idraulica, di mitigazione del rischio idraulico, opere per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo), a condizione che essi siano realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudichino né interferiscano con l’esecuzione e il completamento della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell’area, demandando a successivi provvedimenti di attuazione (ministeriali per i siti di interesse nazionale e regionali gli altri) l’individuazione delle categorie di interventi che non necessitano della preventiva valutazione da parte autorità competente ai sensi del Titolo V, e, qualora necessaria, la definizione dei relativi criteri, procedure e modalità di controllo e dettando una disciplina transitoria, applicabile nelle more dell’adozione dei predetti provvedimenti attuativi.

Al quadro normativo sopra delineato si aggiungono, inoltre, alcune norme speciali relative, segnatamente, al **danno ambientale** (Parte VI, D.lgs. 152/2006), alle **terre e rocce di scavo** (DPR 120/2017), alla **rimozione dei rifiuti abbandonati** sul e nel suolo e nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, D.lgs. 152/2006), alla **relazione di riferimento** nelle installazioni soggette ad AIA (D.lgs. 46/2014).

La normativa in materia di bonifiche (Titolo V della Parte IV del D.lgs. 152/2006 e relativi allegati) andrebbe meglio coordinata anche con quella in materia di **matrici materiali di riporto** (art. 3, DL 2/2012, così come modificato, da ultimo, dall’art. 41 del DL 69/2013 e dalla relativa legge di conversione 98/2013), anche attraverso il trasferimento di quest’ultima – eventualmente, mediante l’inserimento di un articolo ad hoc – all’interno della Parte IV del D.lgs. 152/2006. Andrebbe inoltre chiarito quale procedura amministrativa si applichi nel caso in cui, dalle analisi eseguite sulle matrici materiali di riporto, risulti il mancato superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), ma, allo stesso tempo, il “fallimento” del test di cessione eseguito sulle stesse ai sensi del DM 5 febbraio 1998.

È opportuno ricordare, a questo proposito, che, secondo l’art. 3, DL 2/2012, *«le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l’area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute»* (comma 3).

La rimozione, il trattamento e la messa in sicurezza permanente rappresentano – come appare evidente dalla formulazione stessa della norma – tre soluzioni previste in alternativa fra loro.

Tuttavia, vi è una evidente lacuna legislativa rispetto ai casi in cui il soggetto interessato opti, anziché per la rimozione (da gestirsi conformemente alla disciplina sui rifiuti), per il “trattamento” o per la “messa in sicurezza permanente”, soluzioni, entrambe, che presuppongono il mantenimento in situ dei materiali in questione. La norma, infatti, non fornisce alcuna indicazione in ordine alla corretta procedura amministrativa da seguire a tal fine. Numerosi elementi inducono a ritenere che, con riferimento al citato intervento, non sia applicabile la normativa in materia di bonifiche.

È però necessario che le incertezze interpretative e applicative sollevate dalla disciplina vigente vengano superate attraverso una normativa più chiara (la quale dovrebbe altresì indicare in modo puntuale a quali valori debba farsi riferimento ai fini del test di cessione da eseguirsi sulle matrici materiali di riporto, profilo che è stato incomprensibilmente disciplinato soltanto all’interno del DPR 120/2017 in materia di terre e rocce di scavo e, peraltro, in termini non del tutto condivisibili, laddove si richiamano le concentrazioni

soglia di contaminazione delle acque sotterranee di cui alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo V della Parte IV, del D.lgs. 152/2006), che individui competenze e procedure da seguire.

Occorre, infine, tenere in debita considerazione, al fine di completare il quadro regolamentare di riferimento, le normative regionali e le direttive tecniche applicabili (contenute ad esempio nei documenti redatti da ISPRA e ISS), oltre che le prescrizioni impartite dalle Autorità competenti nell'ambito dello specifico procedimento di bonifica.

Tutto ciò posto, non si può fare a meno di notare come la normativa in materia di bonifica dei siti contaminati presenti rilevanti profili di complessità determinati, in particolare, dalla necessità di coordinare le disposizioni sopra sinteticamente richiamate con le norme speciali, di assicurare il costante adeguamento della disciplina normativa all'evoluzione tecnica e tecnologica e di modellare in maniera più elastica i procedimenti amministrativi sulle specificità delle situazioni di inquinamento e dei soggetti che provvedono al risanamento. La complessità, l'incertezza e l'instabilità del dato normativo danno luogo, peraltro, a prassi amministrative e interpretazioni delle norme applicabili divergenti e non allineate da Ente a Ente e, quindi, ad un elevato tasso di contenzioso.

A ciò si aggiungano i seguenti più specifici profili di criticità.

Problematiche di natura giuridica

1. L'incapacità, soprattutto da parte dei Comuni più piccoli, di condurre in modo corretto ed efficace il procedimento porta ad un rallentamento delle operazioni ed alimenta ulteriormente il contenzioso.
2. L'attivazione delle procedure semplificate non è ancora prevalente, sia in ragione degli ostacoli frapposti al ricorso a tali procedure da disposizioni tanto oscure, quanto poco ambiziose, sia in ragione della incertezza dei rischi che tanto la Pubblica amministrazione, quanto i privati che vi accedano debbono preventivare ("semplificazione complicante": cfr. Parere del Consiglio di Stato in sede consultiva n. 3052 del 7 ottobre 2014).
3. L'avvio dei procedimenti avviene prevalentemente ad istanza di parte e/o dopo moltissimi anni dall'evento inquinante, con la conseguenza che tanto l'individuazione del responsabile della situazione di inquinamento, quanto, ove il responsabile sia noto, l'imputazione al medesimo degli oneri della bonifica, diviene pressoché impossibile; è evidente la difficoltà per l'Amministrazione di intervenire tempestivamente e di impedire operazioni immobiliari/societarie elusive, oltre che di gestire i procedimenti nell'ambito di procedure concorsuali.
4. Nelle ipotesi di cui al punto precedente, gli oneri della bonifica ricadono sul proprietario incolpevole e/o sulla collettività e, a distanza di molti anni dall'evento che ha determinato la contaminazione, i costi legati alla messa in sicurezza del sito ed all'adozione di misure di prevenzione aumentano a livelli spesso abnormi.
5. Le problematiche connesse all'accertamento dei precisi contorni di un evento di inquinamento, alla sua datazione ed all'individuazione del responsabile accrescono la presenza di siti contaminati "orfani" e di siti contaminati "ignoti".
6. La sostanziale impossibilità per il proprietario incolpevole o per il soggetto altrimenti interessato ad effettuare la bonifica di stabilire in anticipo tempi e costi necessari per la conclusione del relativo procedimento (oltre che di verificare la effettiva convenienza del ripristino del sito in relazione all'uso del suolo progettato) disincentiva l'attivazione dei procedimenti: a questo proposito, va rilevato che il ruolo e le responsabilità del proprietario o del gestore dell'area incolpevoli rispetto all'adozione di misure di messa in sicurezza d'emergenza o di prevenzione ed all'ottemperanza dell'obbligo di comunicazione non sono stati definiti con sufficiente certezza né dal legislatore, né dalla giurisprudenza (che pure tende sempre più spesso a coinvolgere il proprietario dal punto di vista economico; si veda, in proposito, la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 5372 del 7 settembre 2020, che, in senso diametralmente opposto a precedenti orientamenti giurisprudenziali e con interpretazioni che appaiono poco in linea con il tenore letterale delle norme vigenti e con il principio "chi inquina paga", ha affermato che il proprietario non responsabile dell'inquinamento sia tenuto a realizzare anche gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e che, qualora abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, seppur non obbligato, assuma in tal modo spontaneamente l'impegno di eseguire la bonifica); sussistono, poi, ulteriori incertezze in

ordine alla nozione del “rischio di aggravamento” idoneo a determinare l’obbligo del proprietario incolpevole di attivarsi ed alla diversa nozione di contaminazioni storiche “statiche”, che non comportino, quindi, un “rischio immediato per l’ambiente e per la salute pubblica” (art. 242, comma 11).

7. I procedimenti da attivarsi e le misure da adottarsi in presenza di contaminazioni da sostanze pericolose per le quali non siano stati fissati valori di concentrazione soglia di contaminazione (sostanze “non tabellate”) non sono ad oggi disciplinati in maniera sufficientemente dettagliata; le disposizioni relative alla c.d. “relazione di riferimento” applicabili alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale determinano ulteriori problemi di coordinamento con la disciplina delle bonifiche, con particolare riferimento alle sostanze non tabellate.
8. Salvo che per alcune Regioni, nelle quali sono state istituite apposite "anagrafi", non esistono informazioni complete, aggiornate ed ordinate circa l’identificazione e perimetrazione dei siti con inquinamento diffuso; non risulta, inoltre, che nella stragrande maggioranza delle Regioni vi siano dati relativi ai **valori di fondo naturale** per le sostanze presenti in natura.
9. Infine, nell’attuale contesto di grave crisi, assume rilevanza specifica la difficoltà di reperire risorse economiche, pubbliche e private, per avviare e portare a termine le procedure di bonifica.

Possibili rimedi

Al fine di ricomporre i profili sopra richiamati, appare a nostro avviso opportuno:

- riformare gli artt. 185 e 239, D.lgs. 152/2006, chiarendo meglio il rapporto tra disciplina generale in materia di bonifica dei siti contaminati e normativa applicabile in ipotesi di abbandono di rifiuti, interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali e siti caratterizzati da inquinamento diffuso, e inserire norme di coordinamento tra la disciplina delle bonifiche e le norme speciali, specialmente quella sul "danno ambientale" e quella sulle “matrici materiali di riporto”;
- rivedere, laddove conferite, le deleghe ai Comuni in rapporto alle loro dimensioni e prevedere misure di supporto per i Comuni più piccoli attraverso l’istituzione di organismi tecnico-amministrativi statali, regionali o provinciali; in quest’ottica, va certamente salutata con favore l’istituzione, ad opera della L. 132/2016, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente (**SNPA**);
- semplificare ulteriormente i procedimenti destinati a risolvere situazioni di inquinamento caratterizzate da minore complessità (oltre alle casistiche già disciplinate riguardanti siti di ridotte dimensioni, siti soggetti all’art. 242-bis, stazioni carburanti), chiarendone in modo preciso il contenuto e l’ambito di applicazione;
- quanto alle contaminazioni storiche “statiche”, inserire **misure premiali** a favore di chi, seppur tardivamente, faccia emergere la situazione di inquinamento; introdurre, in ogni caso, una diversa disciplina, sotto il profilo procedurale e sanzionatorio, per le situazioni di emersione di fenomeni di contaminazione storica rispetto a quelle dovute a eventi occorsi dopo l’entrata in vigore della prima disciplina in materia (D.Lgs. 22/1997);
- chiarire definitivamente i limiti della responsabilità patrimoniale del "proprietario incolpevole" che abbia assunto l’iniziativa di avviare il procedimento di bonifica, limitandola al valore del sito, tenendo peraltro in debita considerazione, nell’ambito di un giusto bilanciamento, i doveri sociali derivanti dal diritto di proprietà;
- **incentivare l’utilizzo dell’Accordo di programma** disciplinato dall’art. 246, comma 1, al fine di consentire ai “soggetti obbligati” ed ai “soggetti altrimenti interessati” (quali i gestori di un sito qualificabile come produttivo, i titolari di diritti reali diversi dalla proprietà o di diritti di godimento ed i soggetti coinvolti nell’eventuale cessione a qualsiasi titolo del sito inquinato) di concordare con le Amministrazioni competenti modalità e tempi di esecuzione degli interventi di risanamento ambientale necessari, coordinandoli formalmente con tutte le future esigenze edificatorie e produttive dell’area;
- individuare con maggior precisione i **valori di concentrazione soglia di contaminazione**, al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l’analisi di rischio sito specifica, con riferimento non solo alla destinazione, residenziale o produttiva del suolo (attuali tabelle A e B), ma anche ad usi del suolo “misti”; in alternativa, potrebbero essere fornite indicazioni interpretative su quali ipotesi ricadano in tabella A e quali in tabella B, avuto riguardo alla destinazione prevalente o

mista e/o alla destinazione più sensibile; potrebbe essere efficace, a tale proposito, prevedere un coordinamento, a livello normativo o procedimentale, tra procedimento ambientale e procedimento urbanistico;

- adottare, a prescindere dalla emanazione di una direttiva unionale in materia, una **norma statale sul consumo di suolo**, che limiti o ponga in via subordinata - anche attraverso l'utilizzo di strumenti di valutazione preventiva - il consumo di nuovo suolo, incentivando la bonifica dei siti contaminati e la riqualificazione delle aree urbane dismesse;
- chiarire il campo di applicazione del delitto di **"omessa bonifica"** introdotto nel codice penale dalla L. 68/2015, riformulando il testo dell'art. 452-terdecies cod. pen. e, in ogni caso, provvedendo a un più efficace coordinamento fra quest'ultimo reato e quello di cui all'art. 257, D.lgs. 152/2006;
- definire in modo maggiormente dettagliato il procedimento da seguire relativamente alle **sostanze "non tabellate"**, limitando, seppur senza eliminarlo, il potere discrezionale della P.A., ad esempio individuando le modalità con cui identificare le CSC da prendere in considerazione nel caso specifico al fine di valutare la effettiva necessità di attivare un procedimento di bonifica, senza necessità di coinvolgere l'Istituto Superiore di Sanità (mediante analisi di rischio sito-generica, perizia tossicologica o altro);
- completare, su tutto il territorio nazionale, a livello regionale, la **ricognizione dei siti con inquinamento diffuso** e delle aree caratterizzate da **valori di fondo naturale** superiori alle CSC; in proposito, andrebbe introdotta una specifica disciplina in materia all'interno del Titolo V della Parte IV del D.lgs. 152/2006, coordinandola con quelle previste, in materia di terre e rocce da scavo, dal DPR 120/2017, e, limitatamente alle aree agricole, dal D.M. 46/2019 (il quale peraltro ha stabilito che «i criteri tecnici per l'individuazione dei valori di fondo geochimico» debbano essere definiti con un apposito decreto ministeriale il cui termine di adozione è già scaduto). In quest'ottica, risulta molto opportuna la previsione, contenuta nel disegno di legge intitolato "Green New Deal e transizione ecologica del Paese" (c.d. "Collegato Ambientale 2020", nella versione di cui alla proposta del 25 luglio 2020), di istituire presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un database geochimico nazionale, con l'obiettivo di mettere in rete i dati della qualità delle matrici ambientali originati da indagini pubbliche; sarebbe peraltro opportuno inserirvi anche i dati derivanti da indagini privati, i quali rappresentano in ogni caso "informazioni ambientali";
- chiarire la possibilità di applicare l'analisi di rischio e, a determinate condizioni, la disciplina sulla messa in sicurezza permanente, anche ai rifiuti;
- assicurare preventivamente - ad esempio mediante strumenti economici, garanzie, obblighi assicurativi - la disponibilità di risorse, al termine di un'attività industriale, per provvedere al ripristino ambientale di un sito industriale; al riguardo, andrebbero riformulate, uniformate e meglio coordinate fra loro le normative (statali e regionali) che già si occupano, seppure in maniera parcellizzata, del problema;
- incentivare, attraverso strumenti di "marketing territoriale" come quelli avviati in Regione Lombardia, l'allocazione dei siti bonificati al fine di reperire le risorse economiche necessarie alla realizzazione di progetti di sviluppo, soprattutto per quanto concerne i siti "orfani" e quelli suscettibili di una riconversione.

Alcune delle sopra elencate proposte sono peraltro rinvenibili anche nella delega al Governo per la riforma della disciplina in materia di bonifiche e di danno ambientale contenuta nel già citato disegno di legge noto come "Collegato Ambientale 2020" (che, tuttavia, al momento in cui si scrive il presente contributo, non è ancora stato approvato in via definitiva). Ci si riferisce, nello specifico, ai seguenti principi e criteri direttivi generalia ai quali il Governo dovrà uniformarsi nell'esercizio della suddetta delega:

- armonizzare il Titolo V della Parte IV e la Parte VI del D. Lgs. 152/2006 tra di loro e con le restanti Parti del medesimo decreto;
- ridefinire le procedure per la individuazione del responsabile della contaminazione, per la esecuzione in danno degli interventi da parte dell'autorità pubblica e per l'esercizio dell'azione di rivalsa;
- prevedere criteri specifici per la definizione degli obiettivi di qualità delle matrici ambientali dei siti inquinati da conseguire con la bonifica;

- incentivare il ricorso a risorse finanziarie private per la bonifica ed il riuso anche ai fini produttivi dei siti contaminati mediante la conclusione di accordi di programma tra i soggetti privati e le amministrazioni interessate per la gestione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza;
- introdurre una specifica disciplina nei casi in cui le contaminazioni riguardino siti con attività produttive in esercizio, evitando che le infrastrutture non in esercizio costituiscano impedimento alla bonifica;
- disciplinare l'intervento pubblico nei siti orfani, ovvero nei siti contaminati rispetto ai quali non sia stato individuato il soggetto responsabile della contaminazione o, qualora individuato, esso o altro soggetto interessato non abbia provveduto alla bonifica;
- prevedere l'adozione di normativa tecnica, anche di livello regolamentare volta a disciplinare le modalità per la determinazione dei valori di fondo naturale per le varie matrici ambientali interessate;
- razionalizzare le procedure amministrative e il sistema di monitoraggio e controllo definendo ruoli e competenze degli enti coinvolti e prevedendo l'introduzione di misure che ne assicurino l'efficacia, coordinando le previsioni settoriali e prevedendo strumenti per l'eliminazione e/o l'isolamento delle fonti attive di contaminazione in particolar modo nei siti in esercizio.

L'auspicio, pertanto, è che la delega in questione possa costituire l'occasione per mettere finalmente mano a una disciplina, quella in materia di bonifiche, che abbisogna da tempo di una significativa riscrittura di alcuni istituti, anche nell'ottica di indirizzare le risorse verso gli interventi effettivamente necessari e di meglio chiarire obblighi e responsabilità, evitando – come purtroppo è accaduto negli ultimi vent'anni – che le incertezze di natura giuridica (dovute anche a orientamenti giurisprudenziali mutevoli e spesso del tutto imprevedibili) possano costituire un freno all'ingresso nel settore di investitori privati interessati a riqualificare aree afflitte il più delle volte da fenomeni di contaminazione risalenti nel tempo.

PROPOSTE IN CAMPO URBANISTICO (M. Tira, M. Tiboni, A. Richiedei)

Premessa

Le città italiane sono entrate da qualche anno in una fase del tutto nuova rispetto alle precedenti. Questa fase si apre dopo alcuni decenni in cui le città hanno accompagnato un ciclo economico sostanzialmente espansivo, tradotto in una progressiva estensione dei territori urbanizzati.

Oggi, quanto sta accadendo nell'economia italiana, nel quadro della crisi economica globale e strutturale, comporta per le comunità locali il fatto di non potere più contare, e probabilmente *mai più* contare, sui fattori tradizionali di crescita e di trasformazione urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari, e dalle ricadute che tali investimenti potevano generare sui singoli territori.

Nel futuro, in regime di risorse scarse, riuscirà a emergere chi sarà in grado di proporre fattori di qualità piuttosto che di quantità.

La crisi dello sviluppo quantitativo dovuta a una crisi di risorse sia pubbliche sia private, coniugata alla crisi della domanda per il tipo di prodotto che il mercato era abituato ad offrire, può diventare l'opportunità per riprogettare la città sulla base di modelli più vicini alle necessità dei cittadini in tutte le loro articolazioni individuali, sociali e materiali. Una riprogettazione in cui i termini qualità, welfare urbano, sostenibilità, resilienza non siano solo dei titoli retorici e in cui le risorse che il corpo sociale può mettere in campo vengano indirizzate a vantaggio di tutti.

Il tema della rigenerazione riguarda la città nel suo insieme, dal centro storico alla città diffusa, ed è necessario prefigurare modelli di sviluppo fino ad ora sostanzialmente inesplorati, ma di cui possono intravedersi i contorni, ben sapendo che la rigenerazione urbana richiede un insieme d'interventi sincroni allo sviluppo economico, a partire dalle caratteristiche del contesto territoriale di riferimento nell'ottica della costruzione di una strategia di sviluppo economico locale.

Quadro normativo

Alcune proposte operative dal versante urbanistico: verso la crescita zero³

³ La legge (es. legge regionale lombarda) parla di consumo del suolo ma usa anche il termine crescita zero, all'art. 2: "Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero".

Il contenimento del consumo di suolo e la limitazione dello *sprawl* urbano sono stati assunti come principi fondamentali dalla pianificazione per risolvere criticità ambientali, effetti dovuti ai cambiamenti climatici ma anche per contrastare fenomeni di abbandono e di sottoutilizzo del patrimonio edilizio esistente, specialmente in presenza di fenomeni importanti di contrazione della popolazione, caratteristici del nostro paese.

Di conseguenza la trasformazione del territorio risulta spesso una scelta necessaria per migliorare la vita della popolazione anche in una fase di decrescita e per contenere il consumo di suolo. In questo quadro la tecnica urbanistica necessita di adeguare approcci e strumenti allo scopo di governare la decrescita in maniera efficace.

In attesa di un quadro normativo nazionale di riforma della disciplina che includa questi temi, alcune Regioni hanno posto alla base delle loro politiche di governo del territorio l'obiettivo di preservare la "risorsa suolo" e al contempo di rigenerare la città, anche sulla scorta di iniziative e politiche a livello europeo orientate proprio verso questi obiettivi. Ciò ha già contribuito a cambiare nettamente il modo di fare pianificazione o a modificare gli strumenti urbanistici, anche per via additiva.

Riduzione del consumo di suolo e promozione della rigenerazione urbana, attuate attraverso nuove forme di piano, chiaramente rivolti a garantire una resilienza urbana basata su alti livelli di qualità di servizi e infrastrutture, ma anche su modi diversi di costruire la conoscenza, sono due temi ampiamente dibattuti ai diversi livelli istituzionali: da quello europeo fino al livello locale. In ambito europeo, ad esempio, con la Strategia comunitaria sul consumo netto di suolo zero stabilito dalla Roadmap per un uso efficiente delle risorse in Europa (CE, 2011) e rilanciato dal 7° Programma di Azione Ambientale (UE, 2013) si è cercato di fissare, senza successo, un target di consumo di suolo netto al 2050 obbligatorio per tutti gli Stati Membri, mentre il Green Deal (CE, 2019), lanciato lo scorso anno per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050, prevede tra le varie azioni quella di avviare la cosiddetta "ondata di ristrutturazioni" per conseguire importanti livelli di efficientamento energetico e resilienza degli edifici basati su processi costruttivi più circolari. Sebbene a livello nazionale il consumo di suolo e la rigenerazione urbana non abbiano ancora trovato una convergenza politica e normativa, diverse Regioni italiane si sono già attrezzate da tempo ad affrontare queste sfide in forza della loro autonomia legislativa, fornendo risultati interessanti.

La legge urbanistica lombarda n. 12/2005, ad esempio, annovera tra i suoi criteri ispiratori la sostenibilità ambientale e tende a provvedere alla sua diffusione culturale anche con il sostegno degli enti locali. Tuttavia essa prevede anche la costante proposta di nuove previsioni di trasformazione che spesso hanno determinato dei sovradimensionamenti dei piani. La **riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana** e territoriale sono affrontate in Lombardia dalle l.r.l. 31/2014⁴ e 18/2019⁵ senza modifiche sostanziali dell'articolazione del piano urbanistico comunale, ma integrando la norma e gli strumenti esistenti.

In particolare la l.r.l. n.18/2019 nasce con l'intento di incentivare la **rigenerazione urbana e territoriale**. Essa è troppo recente per ipotizzarne e tantomeno valutarne gli effetti, quindi ci si limita ad una breve descrizione. La legge prevede tra gli altri:

- incentivi applicabili a tutto il patrimonio edilizio esistente attraverso l'incremento fino al 20% dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT per interventi che perseguano le finalità di elevata qualità edilizia e ambientale;
- il riordino della normativa sul contributo di costruzione con la riduzione degli oneri per interventi che promuovono: le ristrutturazioni, l'efficientamento energetico, l'applicazione del principio di invarianza idraulica, la sicurezza dal rischio sismico e dalle esondazioni, la riqualificazione paesaggistica, la bonifica dei siti contaminati, la mobilità sostenibile, il tracciamento dei rifiuti dei cantieri;
- discipline specifiche per ambiti e tipologie di intervento come: gli usi temporanei in edifici dismessi o sottoutilizzati, le attività produttive e logistiche, il commercio in medie e grandi strutture di vendita, i

⁴ Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato (BURL n. 49 dell'1.12.2014)

⁵ "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e alle altre leggi regionali" (BURL n. 48, suppl. del 29.11.2019)

programmi integrati di intervento, il recupero degli edifici rurali in stato di dismissione o abbandono, il recupero degli immobili dismessi da oltre 5 anni che causano particolari criticità in termini di salute, sicurezza, inquinamento, degrado;

- norme di carattere generale che prevedono la semplificazione del cambio di destinazione d'uso, l'estensione delle deroghe alle distanze, l'integrazione nell'elenco delle opere di urbanizzazione secondaria degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente e degli interventi di gestione sostenibile delle acque meteoriche.

Nell'approccio legislativo regionale il contenimento del consumo di suolo si conferma dunque non solo come un principio, ma un prerequisito per stimolare la rigenerazione, evidenziando una maggiore cautela verso la scelta di urbanizzazione di nuove aree, scelta che dovrà essere preceduta da una valutazione della indisponibilità di aree già urbanizzate suscettibili di trasformazione.

Possibili rimedi

Alcune proposte operative dal versante urbanistico: la rigenerazione come intervento di pubblico interesse

Dopo 50 anni di piani orientati a governare lo sviluppo tocca ora ai piani della rigenerazione.

Anche **l'apparato strumentale va cambiato, orientandolo sui nuovi obiettivi** (riduzione consumo di suolo, rigenerazione urbana, riqualificazione aree dismesse, rinnovo edilizio, sostenibilità energetica e ambientale, resilienza) e sull'imprescindibile emergenza della semplificazione delle procedure.

Le difficoltà del mercato infatti impongono uno snellimento delle procedure, proprio per far fronte alla possibilità di operare nel campo della rigenerazione che è di per sé tecnicamente più complessa della costruzione su nuove aree. È inoltre necessario ripensare il meccanismo di contribuzione delle trasformazioni urbanistiche alla "costruzione della città pubblica", essendo il sistema attuale non idoneo ad operare in un contesto di rigenerazione.

Occorre rimettere in circolazione le aree dismesse, eliminando o riducendo il peso della rendita fondiaria.

Questa la procedura suggerita, da inserire nelle nuove leggi in corso di approvazione e nelle procedure di pianificazione:

- In sede legislativa va stabilito che gli interventi di rigenerazione considerati **strategici per la città possono essere classificati di pubblico interesse**; la L. 11 novembre 2014, n. 164, (Conversione, con modificazioni, del D.L. 11 settembre 2014, n. 133 "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), prevede la fattispecie all'art. 17 *"Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni"*;
- il Comune mediante piano operativo individua gli ambiti di rigenerazione considerati strategici e li classifica di pubblico interesse;
- il Comune perseguendo lo scopo di acquisire aree e/o servizi di pubblico interesse, ma anche allo scopo di un miglioramento ambientale, **mette in gara gli interventi più significativi** indicando i criteri di qualità e gli obiettivi pubblici prioritari riferiti alle singole aree (parametri urbanistici ed ambientali, servizi e dotazioni pubbliche necessari studiati caso per caso) e sollecitando gli operatori ad intervenire;
- i **sogetti interessati presentano un progetto rispondendo ai criteri di qualità** e indicando anche l'indennità di esproprio dell'area, i costi di demolizione e bonifica, per l'adeguamento infrastrutturale, la dotazione di servizi pubblici e social housing, gli oneri di pre-urbanizzazione ed urbanizzazione, eventuali extra-oneri;

- i progetti vengono selezionati con procedura di **evidenza pubblica** e approvati attraverso Accordo di programma;
- al proprietario dell'area rimane comunque il diritto di prelazione.

Procedure semplificate per l'approvazione dei progetti di riqualificazione delle aree e immobili di rigenerazione

Gli interventi di riqualificazione di aree e immobili dismessi, anche non strategici, vanno agevolati semplificando ed abbreviando le procedure di approvazione, eliminando le lunghe e complesse trattative tra pubblico e privato e garantendo agli operatori la certezza dei risultati.

I principali passaggi per andare in questa direzione sono:

- 1) emanazione da parte delle Regioni di un atto amministrativo o legislativo nel quale si definiscono modalità e parametri per gli interventi di rigenerazione urbana:**
 - mantenimento del volume esistente per l'edilizia civile, salvi i casi nei quali si dimostra utile aumentare la densità;
 - possibile riduzione dei volumi per gli edifici industriali (i grandi capannoni dove non si può mantenere lo stesso volume);
 - contrattazione libera delle destinazioni d'uso;
 - definizione di standard urbanistici di tipo prestazionale, incluse le quote di social housing;
- 2) adozione di protocolli di qualità e di sostenibilità urbanistica, sociale, economica, culturale, energetica ed ambientale.** Buoni esempi in questa direzione sono la Matrice e il Protocollo AUDIS per la scala urbana e le diverse certificazioni (LEED, Casa Clima, Itaca, ecc.) per la scala edilizia;
- 3) sviluppo del progetto urbanistico-edilizio mediante concorso**, sulla base dei parametri e dei protocolli citati;
- 4) bonifiche che devono poter rientrare negli oneri primari**, come costo di **preurbanizzazione** (si veda ad esempio il piano strutturale di Firenze e normativa regionale lombarda);
- 5) possono essere introdotti sgravi fiscali per il recupero** del patrimonio edilizio esistente;
- 6) definire tempi di attuazione della procedura contingentati, mediamente circa sei mesi** dalla presentazione dei progetti;
- 7) libertà di adesione alla nuova procedura da parte del proponente**; chi non ritenesse valido o utile rispettare i criteri definiti, potrebbe continuare a passare per le procedure tradizionali.

PROPOSTE IN CAMPO AMMINISTRATIVO (A. Capretti, I. Villani, F. Khadivi)

Premessa

Di seguito si propongono alcune riflessioni sul tema delle bonifiche di siti contaminati che derivano dall'esperienza maturata sia in ambito amministrativo che operativo.

Con la pubblicazione del Decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 (DM 471/1999) sono stati definiti i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, introducendo per la prima volta con una legge nazionale, i valori di concentrazione limite accettabili per le sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, in relazione alla specifica destinazione d'uso del sito.

Il DM 471/1999, ed in particolare l'art. 9, ha di fatto determinato l'avvio per molti siti industriali e produttivi, di un'azione di autocontrollo capillare senza precedenti.

Questo aspetto non è di secondaria importanza in quanto prima dell'entrata in vigore del DM 471/1999, le esperienze sulle bonifiche avevano interessato casi isolati e non vi erano procedure organiche e consolidate nella gestione del complesso tema⁶.

⁶ E' ben vero quanto disposto, in senso abrogativo, dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4: "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale". Ma il D.M. 471/1999 ha comunque avuto una significativa influenza in sede storica.

Pertanto, se da un lato le attività produttive hanno esposto l'ambiente a pressioni/interferenze ambientali a partire dai primi anni del secolo scorso con la cosiddetta rivoluzione industriale, una normativa completa ed organica di riferimento è di recente emanazione, in quanto il DM citato è entrato in vigore solo alla fine del 1999.

A partire da questa data si è osservata una notevole difficoltà nell'applicazione della normativa in relazione alla estrema complessità dell'argomento e ai differenti aspetti affrontati quali ad esempio quello amministrativo, tecnico e scientifico. Con l'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) la normativa è stata ulteriormente aggiornata e, a conferma della complessità dell'argomento, le disposizioni normative originarie hanno subito numerose modifiche ed integrazioni ad opera di successivi provvedimenti che ne hanno ridisegnato il contenuto, così come numerosi sono stati i provvedimenti emanati in attuazione delle singole parti dello stesso decreto legislativo.

Volendo andare ad individuare altri aspetti di carattere prevalentemente amministrativo, è interessante esaminare la questione della delimitazione del sito contaminato, che notoriamente in Italia viene prevalentemente definito come il limite di proprietà di colui che sta procedendo nella bonifica. Questa prassi in realtà, anche se ci si impegna a rastrellare la norma in tutti i suoi meandri ormai ultrastratificati da correzioni ad hoc succedutesi negli anni, non trova sostanzialmente alcun reale riferimento, ponendo degli interrogativi su quale sia la corretta ratio di definizione del sito contaminato e che reali legami ci siano con gli aspetti patrimoniali.

Calandoci in una possibile disamina, il moderno approccio ai siti contaminati nasce negli anni ottanta negli Stati Uniti, con la creazione della metodologia Risk-Based Corrective Action (RBCA), ratificata negli standard ASTM International, che ha dettato le basi ed i principi fondamentali su cui poi la filosofia risk-based ha forgiato la gestione dei siti contaminati sostanzialmente in tutto il mondo. È interessante esaminare la definizione di sito contenuta nello standard originale della metodologia ASTM E 2081-00:

"3.2.50 site-The area(s) defined by the likely physical distribution of the chemical(s) of concern from a source area. A site could be an entire property or facility, a defined area or portion of a facility or property or multiple facilities or properties. One facility may contain multiple sites. Multiple sites at one facility may be addressed individually or as a group".

Nel testo ASTM viene immediatamente chiarito che per sito si intende tutta quella zona di territorio in cui per qualsiasi motivo e con qualsiasi modalità si sia diffuso un composto chimico di qualche genere, e questa condizione non è (e non può essere) legata a precisi confini, tanto meno quelli virtuali patrimoniali, anzi, data l'importanza di questo aspetto, la definizione ASTM specifica che l'estensione del sito può coinvolgere una o più proprietà o viceversa si possono avere più siti nella stessa proprietà. Si tratta di una definizione assolutamente centrata, perché quella di "sito" in generale è una dimensione prettamente amministrativa in quanto è volta ad identificare i soggetti giuridici, e le relative proprietà o interessi, coinvolti nel procedimento amministrativo previsto dalla legge, ed alle cui regole sono sottoposti e vincolati. La conformità o meno ai criteri di rischio, che vanno a svilupparsi con la successiva implementazione dell'analisi di rischio, sono un'altra questione, prettamente tecnica, che allude alla condizione di conformità del sito, non alla sua definizione.

La definizione di sito (contaminato) contenuta nel DLgs 152/06 è la seguente:

"L'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali da riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti..." a cui va aggiunta l'accezione di contaminato "... nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio, di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto, sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati".

Si nota che, a differenza della definizione capostipite ASTM, non ci sono accenni ad aspetti patrimoniali, il che probabilmente, in maniera evidentemente inaspettata, invece di evitare che si generassero agganci al concetto di limite di proprietà non menzionandolo, ha sortito l'effetto contrario, dimostrando la necessità di mantenere tale specifica come nella definizione originaria della metodologia RBCA.

Non vi è pertanto dubbio sull'effettiva infondatezza della prassi di perimetrare il sito contaminato utilizzando i margini di proprietà dei precedenti, indicazione non contenuta né nella definizione di sito, né tantomeno in nessuna parte del dispositivo normativo. Inoltre vi sono legate diverse implicazioni rilevanti, una per tutte è la corretta ubicazione del punto di conformità (POC), che per legge va posto al limite del sito, e quindi non al limite di proprietà come solitamente accade.

Le motivazioni per cui si sia consolidata tale anomala prassi, sono da ricondursi a questioni di opportunità sia da parte dei soggetti proponenti che da parte delle istituzioni responsabili. I primi cercano chiaramente di evitare l'inesco di aspetti civilistici connessi a proprietari terzi confinanti, quanto meno di carattere risarcitorio, le seconde tendono a tenere le istruttorie su un piano più lineare possibile, cercando, per quanto possibile nei termini di legge, di non complicarle con iter aggiuntivi che potrebbero anche risultare fatali per il delicato equilibrio dei procedimenti di bonifica.

Una possibile soluzione è probabilmente contenuta principalmente in una precisazione normativa sulla definizione di sito e sui complementari aspetti di conformità relativi alle matrici ambientali, che sarebbe anche semplice dal punto di vista del dispositivo. Inoltre, dovrebbero essere portati avanti dalle Regioni i piani di individuazione delle condizioni di qualità delle acque sotterranee e i processi di individuazione del fondo per il suolo, fondamentali per identificare correttamente l'ubicazione di un POC che prescindendo, correttamente, da questioni patrimoniali.

Di seguito avanziamo qualche semplice proposta o, meglio, qualche spunto propositivo di riflessione.

Possibili rimedi

Dal punto di vista **tecnico** il cammino iniziato con il DM 471/1999, e continuato dopo la sua abrogazione, non si è ancora concluso, molte incertezze si osservano ancora nella individuazione condivisa delle tecniche di bonifica e di messa in sicurezza da porre in atto. Al proposito si potrebbe procedere prendendo spunto dalle procedure applicate nell'ambito delle Autorizzazioni Integrate Ambientali attraverso l'individuazione delle Best Available Techniques nella definizione delle quali, nel caso delle bonifiche, dovrebbe essere inserito anche l'aspetto economico⁷ e finanziario ormai di rilevante importanza. Infatti se i primi anni di vita del DM 471/1999 erano caratterizzati da un periodo nel quale gli aspetti economici e finanziari legati alle bonifiche erano ritenuti secondari perché, in termini semplificati, o nel privato e nel pubblico (in via sostitutiva) le risorse economiche potevano essere reperite, oggi la situazione è radicalmente cambiata in virtù della crisi economica che sta investendo sia il settore privato che il pubblico anche alla luce dell'emergenza sanitaria da COVID 19. L'aspetto economico e finanziario relativo alla esecuzione delle bonifiche ora ha acquisito un peso rilevante quasi determinante.

Anche dal punto di vista **scientifico** il cammino non si è concluso, e portiamo ad esempio la procedura dell'analisi del rischio prevista dal D.lgs. 152/2006 per la definizione delle Concentrazioni Soglia di Rischio

⁷ Va però ricordato che In Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 35 del 12/02/2009 sono state pubblicate le Linee guida sugli aspetti economici e sugli effetti incrociati, corposo documento di 92 pagine nel quale si tratta non solo degli effetti economici ma anche degli "effetti ambientali incrociati" (*Cross-Media Effects*), strumento utilizzato per descrivere gli effetti ambientali nei casi di inquinamento più complessi, in particolare per poter valutare l'effetto dovuto contemporaneamente a più inquinanti che rilasciano in uno stesso o più corpi ricettori.

nell'ambito della bonifica. Su questo argomento c'è ancora incertezza sia sui codici di calcolo da utilizzare che non hanno ancora avuto una ufficiale validazione a livello nazionale, sia sulla complessità di applicazione degli stessi. Mi pare significativo richiamare la complessità nella definizione delle grandezze sito specifiche e la poco chiarita sovrapposizione tra le competenze di tipo ambientale e quelle di tipo sanitario. Uno sforzo maggiore in questa direzione potrebbe essere effettuato dai soggetti a diverso titolo competenti per ridurre la complessità nell'applicazione di questa procedura di fondamentale importanza nella definizione degli obiettivi di bonifica.

Tra le criticità dell'attuale normativa (D.lgs. 152/2006) si richiama in particolare quanto sopra evidenziato relativamente alla delimitazione del sito contaminato.

PROPOSTE IN CAMPO TECNICO-OPERATIVO (R. Bellini, C. Bertocchi, S. Cavallari)

Premessa

La contaminazione di aree urbanizzate e la relativa necessaria riqualificazione riveste carattere di prevalenza per molteplici aspetti: salute pubblica, onerosità degli interventi, articolate e complesse procedure di caratterizzazione e bonifica da integrare con altri procedimenti edilizi ed urbanistici.

Dopo molti anni in cui tali aspetti hanno evidenziato criticità, appare evidente che sia necessario un maggior coordinamento tra i procedimenti urbanistici/edilizi (che guidano gli interventi realizzativi) e quelli ambientali (che curano tra i diversi aspetti amministrativi anche quelli delle bonifiche). Purtroppo però ci si trova di fronte a materie le cui competenze oggi sono afferenti a diverse strutture in quanto solo la pianificazione territoriale è materia la cui potestà legislativa è concorrente (Stato e Regioni) mentre l'ambiente è di esclusiva competenza dello Stato.

Per le aree in trasformazione, nell'ottica dell'azzeramento del consumo di nuovo suolo, in particolare per quanto riguarda le aree produttive dimesse, le aree degradate, abbandonate o da convertire, si ritiene necessario un coordinamento a livello nazionale fra la normativa urbanistica/edilizia e la normativa ambientale.

Si ritiene altresì utile attribuire alla VAS l'importante ruolo di inquadramento territoriale finalizzato alla conoscenza del territorio e allo stato dell'ambiente per mettere in luce le situazioni critiche e controllarne gli usi e sviluppi che verranno definiti nei vari livelli di pianificazione e programmazione (es. PTCP e PGT).

Problematiche di natura tecnico-operativa

- Impossibilità di effettuare stime e valutazioni preventive per valutare la fattibilità e sostenibilità dell'intervento, per una non sempre completa **certezza dell'iter progettuale**, amministrativo e quindi esecutivo.
- Difficoltà di eseguire e concludere la fase di caratterizzazione a causa di **manca di certezze sulle modalità di indagine** e per via delle richieste di integrazioni e di dettagli (da valutare ed approvare in Conferenza di Servizi), finalizzati a conoscere la situazione ma non contestualizzate con il progetto di utilizzo dell'area. Aspetto ricorrente ad esempio all'interno delle aree SIN Brescia.
- Mancanza di **coordinamento fra le destinazioni d'uso** indicate per la definizione dei limiti (di colonna A e B, Tab. 1, All. 5 Parte IV Titolo V del D.lgs. 152/2006) e gli usi fissati dai piani urbanistici.
- **Mancanza di uniformità di approccio** alla tematica da parte dei diversi dipartimenti provinciali delle Arpa.
- Mancanza di un riferimento certo (Università? Ispra?) in merito alle tecnologie di indagine e di trattamento. Spesso ci deve affidare ai fornitori.

Possibili rimedi

1) Conoscenza e pianificazione: le potenzialità della VAS in termini di prevenzione e programmazione.

Occorre coordinare la Parte IV "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" con la Parte II "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)" del D.lgs 152/2006 e smi

Ciò, con particolare riferimento ad un maggior e più esteso raggio d'azione della procedura di VAS che potrebbe utilmente farsi carico, nei diversi livelli di impiego, di anticipare/espletare la presa di coscienza/trattazione di tematiche ambientali come quelle in oggetto (bonifiche delle matrici ambientali) che possono influenzare, anche fortemente, lo sviluppo urbano e extraurbano di un territorio.

La conoscenza dei siti contaminati (e/o potenzialmente contaminati) non è ad oggi esaustiva anche in considerazione del fatto che molti casi di inquinamento emergono alla dismissione delle attività in essere, oppure per caso fortuito (indagini condotte da terzi).

La procedura di formazione e modifica di un Piano/Programma è soggetta a Valutazione Ambientale Strategica (VAS). In carenza di informazioni utili relative alle aree produttive (che potenzialmente rappresentano la prima fonte di possibile inquinamento e comunque di esposizione a rischio nei confronti delle matrici ambientali) o alle aree di possibile riconversione presenti su un territorio comunale, in funzione delle loro specificità e delle attività condotte nel tempo (storico) la VAS potrebbe essere un valido strumento a carattere conoscitivo. Nelle sue articolazioni che ricomprendono i diversi gradi di pianificazione (regionale, provinciale, comunale) la VAS, che accompagna la formazione dei diversi Piani/Programmi antecedentemente alla loro adozione/approvazione, potrebbe contenere alle differenti scale di piano tutte le fasi conoscitive in tema di bonifica.

A scala Regionale attraverso i necessari rimandi/recepimenti all'anagrafe dei siti contaminati, nella pianificazione territoriale a scala provinciale attraverso il recepimento/trasposizione cartografica degli stessi siti e delle situazioni di contaminazione diffusa e/o che interessano più Comuni, a scala comunale attraverso approfondimenti ambientali a supporto dei PGT che trattino la materia delle bonifiche inquadrandola a scala locale e fornendo gli indirizzi dispositivi/d'azione per i singoli interventi attuativi, nell'ambito della VAS di questi ultimi, con il fine di anticipare/inquadrare la trattazione specifica del tema prima delle fasi di adozione/approvazione dei piani attuativi urbanistici nonché delle singole pratiche edilizie.

Come noto il processo di VAS prosegue anche dopo l'approvazione del piano/programma con la fase di attuazione del piano di monitoraggio. Nello stesso potrebbero convergere parametri non solo limitati alla verifica dell'efficacia/efficienza delle scelte di piano bensì anche a misurare lo stato dell'ambiente alle diverse scale di piano.

Si potrebbero infatti proporre monitoraggi ad hoc (non solo su singoli casi ma a più vasta scala) affinché, unitamente alla conoscenza scientifica riferita alle tipologie di attività condotte all'interno dei diversi ambiti del cosiddetto "secondario" (luoghi della produzione/artigianato/industria, ecc.), sia possibile prevenire/individuare emergenze di carattere ambientale ed introdurre policy per il corretto prosieguo delle attività con particolare riguardo al loro possibile impatto in termini precauzionali, proprio in funzione delle esperienze sin qui acquisite negli anni (due diligence ambientale).

Per aiutare nella conoscenza delle attività potenzialmente inquinanti si propone infine che l'approccio metodologico introdotto con le modifiche della normativa sull'AIA (DM 272/2014 recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all'art. 5 comma 1 lettera v-bis del D.lgs. 152/2006) venga esteso, quantomeno in termini di verifica preventiva da parte di tecnici abilitati, anche nei confronti delle altre numerose attività non soggette ad AIA (una prima estensione potrebbe, a titolo di esempio, essere fatta verso le attività soggette ad AUA).

Risolvere questioni dubbie affrontate diversamente nelle varie regioni: inquinamento diffuso di origine naturale e di origine antropica, terreni identificati come riporti e necessità di accertamenti analitici insensati (test di cessione), interventi in presenza di rifiuti interrati e relativa gestione delle aree.

2) Riferimenti normativi e Concentrazioni Soglia di Contaminazione/Rischio: il possibile valore aggiunto nei Piani/Programmi

La mancanza di una destinazione urbanistica univoca spesso rende difficile le operazioni di individuazione immediata delle CSC.

I Piani e Programmi devono definire, in funzione delle strategie territoriali e di pubblica utilità (crescita demografica auspicata in un determinato arco temporale, creazione di polo del settore secondario o terziario, necessità di servizi con possibile funzione di polo attrattore, etc.), quali sono di massima le

vocazioni delle aree oggetto di recupero e fissare i limiti di riferimento (CSC o CSR); fa parte della strategia di un Piano. **I Piani e Programmi devono poter fissare standard di qualità dei suoli nelle diverse aree.**

Con quali criteri inattaccabili per evitare che si sospetti di favoritismi o di intralcio?

L'auspicio è altresì quello di poter contribuire affinché siano sempre praticabili valutazioni congiunte tra il soggetto interessato e gli Enti - e le determinazioni ufficiali conseguenti - in merito alla attribuzione distinta per zone/funzioni (all'interno di uno stesso ambito/sito) delle CSC afferenti alle due colonne (col. A-residenziale, verde; col. B-commerciale, industriale); ciò a fronte di una flessibilità dello strumento urbanistico e soprattutto dei suoi piani attuativi rispetto alla attuale "rigidità" con cui vengono generalmente associate dai Comuni le colonne A e B alle destinazioni (intere) delle aree, sfruttando utilmente lo strumento della VAS all'uopo.

Fissare CSC "obiettivo" di riferimento sia per le fasi di indagine (preliminare e/o di caratterizzazione) che di intervento (es. in applicazione della procedura semplificata ex art. 242bis del D.Lgs 152/06 e smi).

Come confermato da R.L. ciò è già realtà per parecchi macro-interventi dell'hinterland milanese (e non solo), es. in aree ex industriali da rigenerare (parte mantenute in col. B e parte nobilitate a col. A, secondo il principio di rigenerazione urbana): tale approccio sarebbe di altrettanta utilità nei casi oggetto di blanda contaminazione "diffusa" rispetto a col. A (es. da sorgenti storiche esterne all'area, come nel caso SIN Brescia-Caffaro) al fine di incentivarne il recupero anche ad opera dei proprietari non responsabili, che potrebbero eventualmente sacrificare parti dell'ambito da destinare a funzioni accessorie/secondarie (col. B per fasce di mitigazione, parcheggi e/o altre destinazioni diverse da quelle previste per la col. A, ecc.) a fronte del raggiungimento dell'obiettivo di ridurre i costi generali di intervento.

Con riferimento alla gestione del materiale originato dalle bonifiche (terre e rocce provenienti da...) e, anche, al DPR 120/17 in tema di terre e rocce da scavo, si auspica per il futuro di non escludere aprioristicamente la possibilità di recupero nel medesimo ambito/sito (es. nei casi di cui sopra), di terreni che presentino superiori delle CSC di col. A ma non di col. B. Il tutto con procedure snelle di sterro-riporto intra-situ e non necessariamente in "volumi confinati", in particolare nel caso in cui le zone in col. B ricevessero terreni di poco eccedenti col. A (ma non col. B).

Un aiuto potrebbe essere anche fornito da una miglior applicazione dello strumento di analisi del rischio in cui valutare effettivamente i possibili rischi senza dover fissare obiettivi troppo cautelativi ma non realistici.

Di particolare interesse invece per gli interventi in territorio extra-urbano è il recente DM 46/2019 in tema di "bonifica, ripristino ambientale e messa in sicurezza d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento" sulla base del quale sono in corso le prime applicazioni dirette.

3) Aree dismesse/abbandonate: oneri e fondo per le bonifiche

Nei casi di interventi finanziati da fonti Governative o Regionali (in particolare in concomitanza di inadempienza dei privati con eventuale acquisizione pubblica delle aree per il principio dell'onere reale), analogamente a quanto introdotto dalla L. 164/2014⁸ per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, oppure dalla L.R. della Lombardia 12/2005 per il Fondo Aree Verdi, è pensabile che i Comuni possano **destinare una percentuale dei proventi di cui all'attività edilizia** (di interventi sopra un determinata soglia, da stabilire) **ad un fondo regionale per intervenire nelle bonifiche**. Gli interventi realizzati nei siti bonificati dovranno prevedere, tra le altre, funzioni di pubblica utilità (alloggi a canone calmierato, officine per giovani imprenditori a livello di startup, etc.).

4) Possibilità di governare le procedure urbanistiche e, contestualmente, le problematiche ambientali: gli accordi di programma

La procedura urbanistica attende la conclusione delle procedure "ambientali". In molti casi non c'è una regia delle procedure e quindi si ingenera una dispersione di energie con conseguente allungamento dei

⁸ DL 12 settembre 2014, n. 133 coordinato con la legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164 "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" in GU Serie Generale n.262 del 11-11-2014 - SO n. 85.

tempi ed in alcuni casi duplicazione dei procedimenti. Alla fine si ottiene grande incertezza sui tempi dei procedimenti.

L'Accordo di programma di cui al D.lgs. 267/2000, art. 34⁹, rappresenta un valido strumento anche per la tracciabilità dell'impiego delle risorse finanziarie. E' comunque possibile perseguire lo stesso obiettivo rafforzando lo strumento della Conferenza di Servizi di cui alla L. 241/1990 introducendo l'incentivazione ad una procedura unica che si faccia carico di armonizzare in Conferenza dei Servizi tutte le varie competenze coinvolte (urbanistica, ambiente, edilizia privata, energia, paesaggio...) (sull'utilità dell'Accordo di programma cfr. anche il contributo di M. Chilosi). La normativa ad oggi propone procedimenti unici ma distinti per materia. La correlazione tra gli stessi sarebbe auspicabile al fine di esprimere energie professionali tra loro diverse in un obiettivo comunque unitario.

In termini generali si tiene a sottolineare l'opportunità di approfondire le interconnessioni in materia territoriale/urbanistica e del consumo di suolo e della rigenerazione urbana (per Regione Lombardia LR 31/14 e LR 18/19, in termini generali lo strumento del cd. progetto-SUAP in variante e principi di bilancio ecologico) con particolare riferimento alla incentivazione nello sfruttamento diretto di ambiti da rigenerare e alla possibilità di destinare anche alle bonifiche/rigenerazioni le risorse originate dalle compensazioni per il bilanciamento dei danni, così come da determinazioni del bilancio ecologico dei nuovi interventi.

5) Interventi edilizi ed iter incerto: procedimento edilizio unico e Direzione Lavori competente

In particolare quando trattasi di interventi privati con contestuale necessità di interventi di bonifica, le procedure e i tempi risultano difficilmente programmabili e correlabili alle esigenze imprenditoriali legate agli interventi edilizi e/o urbanistici. In questi casi (anche minori rispetto a quelli trattati con lo strumento dell'Accordo di programma di cui al punto precedente) sarebbe utile avere la possibilità di ricomprendere anche gli aspetti "ambientali" nella procedura edilizia con obbligo di verifica del raggiungimento degli obiettivi di bonifica prima delle nuove costruzioni. Il Progetto definitivo edilizio deve già contenere la parte specifica in tema di bonifica. Può essere utile inoltre prevedere possibilità di Analisi del Rischio (AdR) conclusiva in caso di contaminazione residua nel sottosuolo (o anche solo valutare mobilità inquinanti). La competenza anche in materia di rifiuti/bonifica deve essere un obbligo per la Direzione Lavori, in alternativa, la stessa Direzione Lavori deve essere composta anche da un esperto per la parte ambientale, senza il quale il progetto non è approvabile.

È necessario definire le modalità autorizzative (es. permesso di costruire edilizio ambientale) e fissarne i contenuti (es. risultati indagini, progetti, modalità di controllo, AdR ecc).

È necessario favorire inoltre l'uso delle relazioni asseverate in modo da responsabilizzare i professionisti incaricati per ridurre i controlli da parte delle P.A.

Sulla base di esperienze dirette, si segnala infine la necessità di intervento legislativo-interpretativo sui seguenti aspetti pratici-operativi di progetto:

- tendere ad una formalizzazione più chiara e esplicita (e non discrezionale/interpretativa come all'attualità) in merito alla possibilità di scelta tra l'applicazione dell'Analisi del Rischio (CSR) e direttamente delle CSC tabellari quali concentrazioni obiettivo di bonifica, come già previsto esplicitamente dal legislatore per le procedure ad hoc dei casi della rete di distribuzione carburanti (e per le procedure semplificate ex art. 242bis);
- risolvere i numerosi dubbi interpretativi e applicativi dei casi relativi alle cosiddette "discariche ante-norma";
- coerenza/uniformare definizioni e ambiti d'azione in tema di "riporti assimilabili ai terreni" per le relative fondamentali applicazioni;
- coerenza/uniformare definizioni e ambiti d'azione in tema di "Interventi di Messa In Sicurezza Permanente sulla matrice rifiuti" per le relative fondamentali applicazioni;
- approfondire gli aspetti relativi alla contaminazione diffusa e ai valori di fondo di origine naturale e/o antropica (condizioni necessarie/sufficienti per la loro applicazione, ambito d'indagine richiesto per il

⁹ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in GU n.227 del 28-9-2000 - SO n. 162 – ART. 34 "Accordi di Programma"

loro calcolo, ruoli dei soggetti pubblici/privati nella loro definizione, oneri in capo al soggetto privato che avesse titolo per applicarli, ...).

6) Controlli della P.A.: tecnico indipendente e terzo incaricato di pubblico servizio

Spesso si assiste negli uffici pubblici (in particolare nelle piccole realtà con limitate risorse e organizzazione) alla mancanza di personale qualificato (a rispondere alle competenze ambientali oggi indispensabili). Una Pubblica amministrazione (P.A.) deve poter prevedere la nomina di un tecnico esperto (con ruolo di collaudatore in corso d'opera o controllore terzo) incaricato di pubblico servizio e remunerato dalla PA per seguire tutti i passi (comprese modifiche/varianti, smaltimenti, controllo analisi ecc). Nell'appalto il costo del tecnico deve essere ricompreso nel quadro economico in modo che il costo non ricada sulla PA, a cui rimane la scelta e l'attribuzione dell'incarico. Potrebbe utilmente essere previsto l'obbligo da parte del tecnico stesso di concordare con gli Enti coinvolti e soprattutto con ARPA la procedura ed i controlli previsti. Nonché l'obbligo di mantenere costantemente informati tutti gli Enti coinvolti (anche magistratura per aspetti di anticorruzione e antimafia).

7) Formazione: obbligatorietà dell'aggiornamento

È indispensabile la preparazione/aggiornamento dei tecnici che si occupano di bonifiche: mediante la formazione specifica e l'aggiornamento obbligatorio (analogamente agli aspetti della sicurezza sui luoghi di lavoro)¹⁰.

PROPOSTE IN CAMPO ECONOMICO (A. Savoldi, C. Scarpa)

Premessa

Lo sforzo economico richiesto per la realizzazione degli interventi di bonifica mal si concilia con la scarsità di risorse pubbliche e private da destinare a questa attività.

Sebbene in teoria la cura della salute pubblica sia una priorità assoluta, nella realtà esistono una serie di fattori che di fatto inducono a considerare dei trade-off, ovvero di bilanciare il rispetto di questo principio con il perseguimento di altri fini. Perciò, individuare un interesse pubblico nella bonifica di un'area non è sufficiente a garantire che tutte le risorse necessarie saranno messe a disposizione, e che essa sarà quindi portata a termine.

Il settore pubblico risente di una crisi fiscale ormai da decenni. Le Amministrazioni pubbliche devono confrontarsi con una limitata disponibilità delle risorse finanziarie e con vincoli di bilancio stringenti.

D'altra parte, il settore privato è stato investito dalla crisi economica, che ha ridotto il numero degli operatori capaci di simili investimenti e ha reso i potenziali interessati ancor più attenti nella valutazione dei progetti. Anche in prospettiva, comunque, il settore privato risponde alla convenienza economica, senza la quale non è pensabile di mobilitare risorse private.

Questa situazione non sembra destinata a mutare in modo sensibile a breve, e questo rende indispensabile individuare meccanismi che consentano a pubblico e privato di lavorare insieme per la bonifica delle aree contaminate, garantendo a ciascuno di soddisfare le proprie esigenze e raggiungere i propri obiettivi.

Problematiche

Escludendo dalla nostra analisi la situazione "ideale" in cui il responsabile della contaminazione viene individuato ed è in grado di far fronte alla bonifica, consideriamo, invece, i casi meno favorevoli e più complessi dal punto di vista collettivo. Quello che presenta le maggiori difficoltà è quello dei siti cosiddetti "orfani", per i quali cioè non è stato possibile individuare il responsabile, e/o i siti dove le risorse finanziarie disponibili non sono sufficienti a coprire i costi della bonifica.

Le criticità che è possibile individuare sono almeno di due ordini:

1. l'attribuzione al Comune della responsabilità della bonifica;

¹⁰ Difatti gli obblighi di formazione possono essere declinati solo in presenza di un quadro normativo che ne stabilisca i contenuti e le modalità di formazione

2. l'individuazione di un soggetto in grado di sostenere il costo della bonifica o di partecipare alla sua copertura.

Possibili rimedi

1. Responsabilità della bonifica al Comune

Il mancato adempimento degli interventi di bonifica da parte del responsabile della contaminazione sposta sul Comune la responsabilità della bonifica.

Tuttavia, la dimensione comunale non è sempre quella migliore da considerare, alla luce degli effetti che questa scelta produce in termini di capacità di promozione dell'intervento, di gestione delle procedure e di finanziamento.

Innanzitutto, l'inquinamento potrebbe non essere localizzato al solo territorio comunale, ma essere diffuso anche in aree esterne ai confini amministrativi; anzi, il Comune interessato direttamente all'intervento potrebbe avere un interesse del tutto limitato nel caso in cui questo faccia riferimento ad aree non centrali del suo territorio. Assegnare la responsabilità dell'intervento ad un solo Comune può rivelarsi una scelta inadeguata perché la comunità locale potrebbe mostrare un interesse limitato rispetto alla soluzione del problema e la legittimazione a intervenire da parte dei cittadini che subiscono le conseguenze della contaminazione potrebbe essere indebolita.

Inoltre, come già evidenziato nel paragrafo relativo agli aspetti giuridici, la gestione corretta ed efficace del procedimento risulta un compito assai difficile per i Comuni di dimensioni ridotte.

Infine, si deve considerare che il riferimento alla sola dimensione comunale riduce sia la disponibilità dei fondi per far fronte agli interventi, sia l'attrattività per eventuali finanziamenti, data la – possibile – scarsa capacità di restituirli.

Di fronte a questi potenziali effetti avversi per i Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, si potrebbe ripensare il meccanismo di assegnazione al Comune della responsabilità della bonifica, attribuendola, invece, ad una dimensione amministrativa più ampia, tenendo conto non solo dei confini amministrativi del Comune, ma della rilevanza che l'area da bonificare assume anche per i Comuni vicini, e che ripartisca comunque gli oneri dell'intervento su un numero maggiore di cittadini.

2. Attrarre risorse finanziarie

La scarsità delle risorse pubbliche, unitamente ai vincoli di bilancio a cui sono sottoposte le Amministrazioni, richiede che capitali privati partecipino in tutto o in parte alla realizzazione degli interventi.

Per capire come attirare capitali privati, è indispensabile comprendere la diversa prospettiva che caratterizza il privato rispetto al pubblico, in riferimento alla scelta di investimento. Se il soggetto pubblico è disposto ad attendere tempi lunghi o addirittura incerti per il recupero dell'investimento, la stessa condizione non vale per l'operatore privato. Perciò, per creare le condizioni favorevoli all'intervento privato, è necessario garantire un ritorno economico e fornire tempi certi e ragionevoli.

Per una corretta valutazione dell'investimento, il privato deve poter individuare con certezza i profili di rischio e di redditività dell'operazione. Questo implica che devono essere meglio definiti i tempi per la realizzazione degli interventi e per il recupero dell'investimento. Si ricordi infatti che il protrarsi degli interventi di bonifica, nella maggior parte dei casi, incide anche sull'eventuale attività economica presente in quell'area, ritardandone o rendendone impossibile l'espletamento. Nel caso di attività economiche da avviare è necessario definire l'uso a cui l'area sarà destinata dopo la bonifica.

In estrema sintesi, per poter attirare capitali privati è fondamentale legare l'esborso monetario odierno ad un ricavo futuro, garantendo all'operatore un adeguato ritorno economico.

L'art. 21-bis della L.R. della Lombardia 26/2003 rappresenta un esempio di incentivo ai privati dove si prevede che "può essere concesso al proprietario non responsabile della contaminazione un incremento fino al 30% della volumetria e della superficie ammessa, nel caso in cui il PGT preveda il recupero, anche in funzione della loro vocazione, e la riqualificazione urbanistica dell'area finalizzata al suo riutilizzo e non precluda l'attivazione dell'agevolazione per tale area. Il Comune può altresì prevedere forme incentivanti per la bonifica di aree agricole o verdi, anche attraverso l'attribuzione di indici volumetrici trasferibili in altre aree appositamente individuate nel PGT."

In generale, il piano per la realizzazione degli interventi di bonifica dovrebbe sempre legarsi ad uno specifico progetto sulla destinazione d'uso dell'area, che garantisca la prosecuzione o l'avvio di un'attività economica redditizia. Tale attività dipende chiaramente dalla localizzazione dell'area, dalle possibili destinazioni ad uso produttivo o residenziale e più in generale dalla vocazione del territorio.

I Comuni avrebbero un ruolo fondamentale sia sul fronte dell'individuazione di soggetti interessati ad effettuare gli interventi di bonifica, sia sul fronte del coordinamento delle attività. Per trovare operatori privati disposti ad investire, il Comune deve giocare un ruolo proattivo e farsi portatore degli interessi locali in modo determinato ed efficace.

Uno strumento come l'Accordo di programma, sul modello di quello regionale, potrebbe rivelarsi estremamente utile per la fase di programmazione e realizzazione degli interventi, consentendo di snellire i procedimenti amministrativi e di coordinare le attività.

L'utilizzo di tali Accordi di programma tra Comuni e privati deve quindi essere favorito, considerando che il Comune potrebbe avere un interesse diretto assai limitato all'effettuazione della bonifica, che viene spesso percepita soprattutto se non esclusivamente come un onere, e potrebbe percepire la stipula di Accordi di programma come un rischio amministrativo e una limitazione della propria libertà di programmare l'uso del territorio (cfr. sul punto il contributo di M. Chilosì e quello di R. Bellini, C. Bertocchi, S. Cavallari).

Al fine di superare questo ostacolo potrebbe essere opportuno prevedere incentivi specifici a favore dei Comuni che si facciano promotori di tali accordi. La presenza di tale forma di remunerazione aiuterebbe a vincere l'eventuale ritrosia dei Comuni, per ragioni di carattere politico o di esposizione rispetto alla comunità, poiché consentirebbe di trasformare un'attività percepita come doverosa (ma soprattutto onerosa) in una attività realmente vantaggiosa per tutta la collettività.

L'attività di promozione di un Accordo di programma potrebbe vedere come contropartita ad esempio l'accesso a linee di credito agevolate oppure l'accesso a fondi dedicati a progetti di interesse locale, non necessariamente collegati all'area bonificata o al tema delle bonifiche.

Infine, per evitare che questo possa addirittura condurre a comportamenti opportunistici da parte dei Comuni e alla conseguente stipula di Accordi non efficienti, la Regione potrebbe avere un ruolo di supervisore in questi accordi, fornendo sia la supervisione tecnico/amministrativa, sia la "validazione" del progetto stesso.

PROPOSTE IN CAMPO FINANZIARIO (A. Zabbialini)

Stiamo vivendo una situazione inedita che desta molta preoccupazione da ogni punto di vista. L'intera umanità si trova davanti ad un bivio e ad un interrogativo: "Continuare a consumare il territorio e tutto quello che di buono produce senza preoccuparsi di quanto sta accadendo sotto i nostri occhi?" oppure: "iniziare finalmente a prendersi cura della "casa comune" in cui viviamo e vivranno i nostri figli?"

Il Papa stesso, nella enciclica *Laudato si*, afferma: "la sfida ambientale si congiunge così a quella educativa, fondata sulle possibilità dell'essere personale a crescere nella consapevolezza delle proprie responsabilità e ad agire di conseguenza in maniera ecologicamente sostenibile e solidale, anzitutto nell'ambito della famiglia". Occorre creare una «cittadinanza ecologica», in cui reciprocamente ci si aiuti "ad aver cura del creato con piccole azioni quotidiane fino a dar forma ad uno stile di vita".

È necessario sviluppare una vera e propria "spiritualità ecologica". Il Pontefice indica con forza che esiste un «debito ecologico» tra il Nord e il Sud del mondo. "L'inquinamento, causato dall'enorme consumo di alcuni Paesi ricchi, ha ripercussioni nei luoghi più poveri della terra".

I Paesi sviluppati devono contribuire a "risolvere questo debito ecologico". Come?

Il Pontefice suggerisce di limitare "in modo importante il consumo di beni che non si riproducono e di evitare la dispersione nell'ambiente di rifiuti inquinanti, mentre i Paesi più poveri «hanno meno possibilità di adottare nuovi modelli di riduzione dell'impatto ambientale".

Siamo forse sul punto di non ritorno. Pertanto, abbiamo l'obbligo morale, etico e sociale di recuperare e risanare l'ambiente, che il nostro modello di sviluppo ha in qualche modo danneggiato e questo servirà

certamente a creare occupazione, in un momento in cui la produzione industriale e il commercio ristagnano.

La Commissione Europea, su proposta della Francia, ha recentemente approvato il Recovery and Resilience Fund (RRF) per aiutare l'Italia e tutti i paesi dell'UE ad uscire dalla crisi economica scatenata dall'emergenza Covid-19.

Questo fondo è garantito dal bilancio dell'Unione Europea e grazie ad esso è possibile emettere obbligazioni da vendere ai risparmiatori, alle banche e ai fondi privati. Il tasso di interesse è ovviamente molto interessante per i prenditori di credito in quanto l'emittente gode del rating di tripla A.

Il Recovery and Resilience Fund servirà per finanziare vari progetti che saranno presentati dal Governo Italiano e che, si spera e ci si augura, possano riguardare anche il risanamento ambientale e il recupero delle aree contaminate.

Nel frattempo ed in attesa di questi fondi del RRF, di cui solo una parte minore saranno a fondo perduto mentre la restante gran parte saranno prestiti da restituire, suggeriamo di indirizzare alla Banca Europea degli Investimenti le richieste di prestiti e finanziamenti per il risanamento ambientale e il recupero dei siti contaminati.

È peraltro importante sottolineare che, in campo finanziario, tutte le istituzioni europee godono del rating di tripla A. Questo permette loro di raccogliere fondi a tassi di interesse che attualmente sono prossimi allo zero, se non addirittura negativi, e, quindi ad emettere titoli ed obbligazioni a tassi molto interessanti per i prenditori di credito.

I fondi della Banca Europea degli investimenti non sono mai finanziamenti a fondo perduto, ma prestiti, linee di credito, garanzie, anche se con tassi di interesse "minimi", e cioè quelli necessari per approvvigionarsi sul mercato grazie al suo rating tripla "A".

Ad oggi (ottobre 2020), grazie all'intervento della Commissione Europea e all'azione della Banca Centrale Europea, il tasso di interesse sui BOT è addirittura negativo, per i BTP della durata di dieci anni è poco più di mezzo punto percentuale, lo 0,64 %, per il BTP trentennale con scadenza nel 2050 è pari all'1,49% e il tasso del BTP cinquantennale con scadenza nel 2067 è dell'1,74%.

Altro valore aggiunto della BEI è dato dalla durata dei prestiti, anche a 40 – 50 anni, che sul mercato bancario privato sono introvabili.

Le attività principali della BEI si concentrano su sei ambiti prioritari: clima e ambiente; sviluppo; innovazione e competenze; imprese di piccole dimensioni; infrastrutture; e coesione.

Nel 2020, nell'ambito della risposta dell'UE alle ripercussioni economiche della crisi della Covid-19, la B.E.I. ha creato un fondo di garanzia da 25 miliardi di euro per consentire al gruppo BEI di aumentare il proprio sostegno alle imprese di tutti gli stati membri dell'UE, mobilitando un importo aggiuntivo fino a 200 miliardi di euro.

Ciò si aggiunge a un pacchetto di sostegno immediato per un importo di 40 miliardi di euro, che comprende:

- sistemi di garanzia specifici per le banche basati su programmi esistenti, per un impiego immediato, che mobilitano fino a 20 miliardi di euro di finanziamenti;
- specifiche linee di liquidità per le banche al fine di garantire un ulteriore importo pari a 10 miliardi di euro di sostegno al capitale circolante per le PMI e le imprese a media capitalizzazione; nonché
- programmi di acquisto specifici di titoli garantiti da attività (ABS) per consentire alle banche di trasferire il rischio connesso ai portafogli di prestiti alle PMI mobilitando altri 10 miliardi di euro di sostegno.

Possono beneficiare dei prestiti BEI le Piccole e medie Imprese (PMI) industriali, artigianali, cooperative, servizi turistiche, commerciali, agricole, in tutto il territorio nazionale.

Sono finanziabili nuovi investimenti produttivi, destinati quindi ad aumentare la capacità produttiva, modernizzare impianti ed attrezzature, migliorare le prestazioni ambientali, per svolgere progetti di ricerca e sviluppo.

Per investimenti fino a 25 milioni di euro, la BEI finanzia le imprese attraverso i c.d. "Prestiti globali": si tratta in pratica di linee di credito che la BEI attiva presso istituti finanziari selezionati, i quali a loro volta finanzieranno progetti di investimento conformi ai criteri adottati dalla stessa BEI. Pertanto l'impresa interessata dovrà contattare una delle banche italiane intermediarie BEI.

Per progetti di importo superiore ai 25 milioni di euro si dovrà invece contattare direttamente la BEI.

Infine, per tutti i progetti proposti da Enti pubblici, Regioni, Province, Comuni, Stati Nazionali, questi potranno rivolgersi direttamente alla BEI seguendo dei protocolli già impostati e quindi conosciuti soprattutto dagli Enti di maggiori dimensioni e ben strutturati.

Un caso di scuola, anche se ormai datato 2015, (utile riferimento anche per il recupero dei siti contaminati) è rappresentato dal piano di finanziamento effettuato dalla BEI in Italia riguardante gli istituti scolastici, che per di più era esente dal patto di stabilità.

Il D.L. Istruzione n. 104/2013 (articolo 10) prevedeva l'accensione di mutui trentennali con BEI, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Banca Sviluppo del Consiglio d'Europa (BSCE) (o altri intermediari finanziari). Le Regioni avevano poi raccolto le richieste dei Comuni e hanno stilato i piani triennali di edilizia scolastica trasmessi poi al MIUR. Un successivo decreto del Ministero dell'Economia (d'intesa con MIUR e MIT) ha autorizzato le Regioni a stipulare i mutui. L'autorizzazione alla stipula faceva scattare il termine di 15 giorni entro il quale andavano bandite le gare. Entro poi il 15 settembre di quell'anno i lavori andavano aggiudicati. Anche se ciascuna banca (BEI, CDP o BSCE) può concedere soldi, di fatto i tassi più convenienti si attendono dalla BEI. CDP trasferirà i soldi dalla BEI alle Regioni e restituirà il prestito alla BEI con fondi statali.

Come abbiamo già avuto occasione di ribadire in altre situazioni, crediamo che ormai siano maturi i tempi in cui i cittadini siano proattivi nel tutelare l'ambiente. Questo è il luogo dove viviamo, dove cresciamo ed educiamo i nostri figli, dove passeggiamo, dove vogliamo respirare aria pulita, dove vogliamo trovare acqua pulita. Sono maturi i tempi in cui i cittadini si sentono responsabili dell'ambiente. E se lo sono i cittadini, lo sono le imprese, gli amministratori pubblici, i rappresentanti dei cittadini.

Durante il periodo dello sviluppo industriale abbiamo trascurato molto questo aspetto dando priorità alla produzione, ai consumi. Molte volte abbiamo trascurato l'ambiente, siamo stati tutti insieme in silenzio, abbiamo taciuto, abbiamo permesso di fare, abbiamo chiuso gli occhi con il risultato di lasciare ai nostri figli un ambiente in crisi.

È tempo quindi di mettere mano al recupero dell'ambiente che abbiamo inquinato.

È utile immaginare, ad esempio, che l'Ente territoriale, che deve intervenire per il recupero del sito inquinato da destinare alla fruibilità dei cittadini, istituisca con propria deliberazione una imposta *ad acta*, destinandola esclusivamente al parziale finanziamento di opere pubbliche per la *risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini*. Tale imposta, denominata *'imposta di scopo'*, è prevista dall'art.1, comma 145, della L. 296/2006, e dall'art. 6 del D. Lgs 23/2011 dell'art.4, comma 1 quater del D.L. 16/2012 convertito nella L. 44/2012 (art.1 comma 706, L. 147/2013). È opportuno inoltre rammentare che, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno - data la particolare tipologia dell'opera - è possibile per l'ente chiedere una deroga al ministero.

Gli istituti di credito sono pronti a finanziare a patto che il progetto sia sostenibile, soprattutto che vi siano le garanzie che il finanziamento venga rimborsato.

Considerati i tempi in cui i trasferimenti dello Stato agli Enti pubblici territoriali si ridurranno di anno in anno, non rimane che immaginare di farsi finanziare dal sistema bancario. Con gli attuali tassi di interesse che applica la BEI, ad esempio, si possono contrarre mutui milionari per il recupero delle aree contaminate che incidono veramente poco sul bilancio annuale dell'ente territoriale e quindi sulle tasche dei cittadini.

Alla luce delle suddette valutazioni e del fatto che attualmente la BEI richiede un tasso di interesse ridotto parrebbe opportuno avviare le opere di bonifica. Infatti, mai come oggi, nell'eurozona ed in particolare in Italia, i tassi di interesse richiesti dalla BEI sono stati tanto vantaggiosi per i prenditori di credito.

PROPOSTE IN CAMPO ASSICURATIVO (G. Faglia)

Premessa

Il settore industriale è sempre più interessato al rischio ambientale, ma frequentemente la valutazione dei rischi e delle potenzialità dei danni da inquinamento non viene svolta in maniera corretta. Il principio “chi inquina paga” è una realtà nel nostro Paese già da diversi anni grazie alla normativa sulle bonifiche ed a quella sul danno ambientale, ma vi è la sensazione che molte imprese non ne abbiano una precisa percezione.

In particolare, il tema della responsabilità ambientale riguarda non solo le attività considerate comunemente a rischio inquinamento (industrie chimiche, petrolifere, metal meccaniche o tutto il settore rifiuti), ma gran parte delle attività industriali come le aziende alimentari, quelle agricole, i depositi, la logistica senza dimenticare le attività presso terzi quali il settore delle costruzioni o quello delle bonifiche ambientali.

Problematiche

I costi per il ripristino e la bonifica del suolo e delle acque contaminate, a seguito di eventi inquinanti, sono molto elevati ed in continua crescita e costituiscono uno dei rischi più importanti che le imprese devono assumersi, unitamente all’obbligo di risarcire i danni a terzi.

Un inquinamento può essere provocato sia da un evento improvviso – ad. es. incendio, esplosione, scoppio, che da uno graduale (perdita da serbatoio od elemento interrato, da rete fognaria per micro fessurazioni delle tubazioni, per scarichi in atmosfera od in acque superficiali) e questo può farci capire quanto vasto sia il numero di aziende interessate e quanto complessa la valutazione in termini di frequenza e magnitudo.

Sono frequenti i casi di aziende che hanno causato sia inquinamento delle matrici ambientali che danni a cose o persone senza che abbiano poi avuto la possibilità di risarcire i danni cagionati e questa è sicuramente una problematica rilevante per i costi che poi ricadono sulla collettività.

Il settore rifiuti è quello maggiormente interessato a queste problematiche ma anche molte aziende appartenenti ad altre categorie produttive sono state coinvolte in gravi eventi di inquinamento senza che abbiano poi avuto modo, per insolvenza od altre motivazioni, di ristorare i danni ambientali e civilistici.

Possibili rimedi

Ma come possono le aziende affrontare al meglio il rischio ambientale? E quale ruolo possono avere le assicurazioni?

L’individuazione dei rischi è il primo passo per la riduzione del rischio stesso e per una sua gestione ottimale ed una delle modalità migliori è sicuramente l’implementazione di un sistema di gestione ambientale che permette all’imprenditore od al risk manager, se presente in azienda, di individuare le principali criticità.

È comunque importante che ad una valutazione tecnico/ingegneristica si affianchi sia un supporto legale **che una consulenza assicurativa qualificata e specifica.**

Un ruolo fondamentale del mercato assicurativo è quindi quello di coadiuvare l’impresa nell’identificazione, valutazione e corretta gestione di tutti i rischi, compresi quelli da inquinamento

La limitata diffusione di polizze dedicate ai rischi inquinamento (si stima che non più del 1-2% delle imprese industriali italiane sia assicurata con una specifica polizza inquinamento) è motivata da diverse ragioni tra cui:

- le problematiche ambientali sono in genere molto tecniche e non di immediata comprensione;
- il fatto che molte aziende sottovalutino i propri rischi ambientali e siano convinte che la loro attività non possa causare un danno da inquinamento; di conseguenza, si trovano impreparate allorché si verifica un evento inquinante, che comporta la necessità di far fronte a ingenti spese di messa in sicurezza, bonifica e ripristino;
- l’alto numero di aziende che hanno sottoscritto, più o meno consapevolmente, un’estensione per l’inquinamento accidentale sulla polizza RCG, di regola con massimali/sottolimiti molto contenuti;

- la convinzione che la cauzione stipulata per obbligo di legge copra questa tipologia di danni

Già da molti anni sono disponibili sul mercato prodotti assicurativi molto completi sotto il profilo delle garanzie ed assolutamente contenuti sotto il profilo del costo.

La polizza di **Responsabilità Ambientale** nasce dall'esigenza di offrire alle imprese italiane una copertura completa per i rischi inquinamento ed è stata studiata per offrire alle imprese una copertura sia per la Responsabilità Civile (ossia i classici danni a terzi ossia a cose, persone od interruzioni di attività) che per la Responsabilità Ambientale (ossia per costi di bonifica e ripristino del Danno Ambientale).

I vantaggi di una corretta copertura assicurativa per il rischio inquinamento possono essere così sintetizzati:

- ampia tutela del patrimonio aziendale
- copertura completa sia per l'inquinamento improvviso che per quello graduale con molte garanzie utili per le aziende (spese di bonifica interne ed esterne al sito, spese decontaminazione beni all'interno dello stabilimento, danno ambientale);
- possibilità di avere consulenza nella valutazione e gestione dei rischi inquinamento e supporto nella gestione degli eventi inquinanti e dei contenziosi con i terzi danneggiati attraverso l'utilizzo di tecnici, consulenti e avvocati specializzati;

Va infine ricordato che la polizza inquinamento è uno dei diversi strumenti a disposizione delle aziende per la gestione dei rischi ambientali di un'impresa **e la scelta di una copertura assicurativa dovrebbe arrivare al termine di una corretta valutazione del rischio da parte dell'impresa.**

Una proposta pratica potrebbe essere quella di valutare l'obbligatorietà della copertura assicurativa per i danni da inquinamento unitamente alla garanzia finanziaria di regola già presente in Italia sia per tutte le aziende per il settore rifiuti ed anche per quelle soggette ad AIA.

Esclusa la Regione Veneto in cui dal 1999 opera un regime misto che richiede per un determinato numero di attività l'obbligo di attivare sia una polizza inquinamento che la classica fideiussione per il solo settore rifiuti, in Italia non esiste l'obbligo di avere una polizza per i danni da inquinamento per poter esercitare determinate attività.

Potrebbe quindi essere opportuno iniziare a valutare l'opportunità nel prossimo futuro, di richiedere, oltre alla classica fideiussione, anche una polizza di responsabilità ambientale od inquinamento dedicata sia per il settore rifiuti dove già oggi vige l'obbligo della garanzia finanziaria ma anche per i settori industriali autorizzati con AIA o AUA, coinvolgendo naturalmente nello studio di questa proposta i diversi soggetti interessati per analizzare eventuali problematiche e condividere gli indubbi vantaggi che sarebbero:

- per l'Ente pubblico che potrebbe avere una ulteriore forma di garanzia per le attività autorizzate che possa integrare o sostituire in alcuni casi le tutele prestate dalla fideiussione (per le spese di bonifica delle matrici ambientali all'interno ed all'esterno del sito assicurato, per l'eventuale danno ambientale e/o per i danni a terzi);
- per la Regione che vedrebbe ridursi i casi di insolvenza dei soggetti responsabili di un danno da inquinamento il superamento della maggior parte dei casi di inadeguatezza delle garanzie finanziarie;
- per le aziende assicurate che avrebbero adeguate coperture assicurative per i sempre più numerosi danni da inquinamento che si verificano;
- per i privati cittadini che in caso di inquinamento potrebbero chiedere un risarcimento danni al responsabile avendo maggiori probabilità di ottenere un risarcimento per i danni subiti.

Ipotizzando che venga chiesto un massimale minimo di polizza di 1 ml, i costi assicurativi sarebbero minimi, avremmo finalmente una maggiore copertura assicurativa per questa tipologia di danni a vantaggio sia delle imprese industriali che degli enti pubblici e della collettività tutta.

QUADRO SINTETICO DELLE PROPOSTE

Nella Tabella seguente si riassumono brevemente le 23 proposte del Gruppo di Lavoro.

P r i o r i t à	Problematica	Proposta di soluzione
Proposte in campo giuridico		
1	Complessità, incertezza e instabilità del dato normativo; assenza di coordinamento tra disciplina generale delle bonifiche e norme speciali; prassi amministrative e interpretazioni del dato normativo divergenti e non allineate da Ente a Ente.	Riformare gli artt. 185 e 239, D.lgs. 152/2006, chiarendo il rapporto tra la disciplina generale in materia di bonifica dei siti contaminati e le norme speciali ed introducendo norme di coordinamento. Opportuno in modo particolare coordinare la normativa in materia di bonifica con quelle sul danno ambientale (Parte VI, D.lgs. 152/2006), sulle matrici materiali di riporto (v. sotto), sulle terre e rocce di scavo (DPR 120/2017), sulla rimozione dei rifiuti abbandonati sul e nel suolo e nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, D.lgs. 152/2006) e, infine, sulla relazione di riferimento (applicabile alle installazioni soggette ad AIA e introdotta dal D.lgs. 46/2014). Chiarire la possibilità di applicare l'analisi di rischio e, a determinate condizioni, la disciplina sulla messa in sicurezza permanente, anche ai rifiuti.
2	Non è chiaro quale procedura amministrativa si applichi nel caso in cui, dalle analisi eseguite sulle matrici materiali di riporto, risulti il mancato superamento delle CSC, ma, allo stesso tempo, il "fallimento" del test di cessione eseguito sulle stesse ai sensi del DM 5 febbraio 1998, né quali valori debbano essere presi a riferimento per il predetto test.	Inserire all'interno della Parte Quarta del D. lgs. 152/2006 anche la normativa in materia di matrici materiali di riporto (art. 3, DL 2/2012), individuando in modo chiaro competenze e procedure da seguire. In particolare, occorre chiarire: <ol style="list-style-type: none"> 1) se l'intervento che preveda il "trattamento che rimuova i contaminanti" o la "messa in sicurezza permanente" delle matrici materiali di riporto risultate non conformi al test di cessione debba essere o meno "approvato" dalla PA e, se sì, sulla base di quale procedura amministrativa e da quale autorità; 2) a quali valori debba farsi riferimento ai fini del test di cessione da eseguirsi sulle matrici materiali di riporto. Coordinare, in ogni caso, a questo riguardo, la normativa di cui al Titolo V della Parte IV, D.lgs. 152/2006 con il DPR 120/2017 in materia di terre e rocce di scavo e ripensare la previsione, contenuta in quest'ultima normativa, che dispone di far riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee di cui alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo V della Parte IV, del D.lgs. 152/2006

3	Applicazione delle procedure semplificate di bonifica ancora relativamente limitata.	Prevedere ulteriori ipotesi di semplificazione delle procedure
4	Incapacità di alcuni Comuni di condurre in modo corretto ed efficace il procedimento e conseguenti rallentamenti e contenziosi.	Rivedere le deleghe ai Comuni, laddove rilasciate, in rapporto alle loro dimensioni e prevedere misure ed organismi di supporto per i Comuni più piccoli, anche avvalendosi del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA).
5	Avvio dei procedimenti prevalentemente ad istanza di parte e/o dopo moltissimi anni dall'evento inquinante, con conseguente impossibilità di individuare il responsabile della situazione di inquinamento; conseguente aumento dei costi legati alla messa in sicurezza del sito ed all'adozione di misure di prevenzione; significativa presenza di siti contaminati "orfani" e di siti contaminati "ignoti"	<p>Inserire misure premiali a favore di chi, seppur tardivamente, faccia emergere la situazione di inquinamento. Introdurre, in ogni caso, una diversa disciplina, sotto il profilo procedurale e sanzionatorio, per le situazioni di emersione di fenomeni di contaminazione storica rispetto a quelle dovute a eventi occorsi dopo l'entrata in vigore della prima disciplina in materia (D.Lgs. 22/1997). Chiarire il campo di applicazione del delitto di "omessa bonifica" introdotto nel codice penale dalla L. 68/2015, riformulando il testo dell'art. 452-terdecies cod. pen. e, in ogni caso, provvedendo a un più efficace coordinamento fra quest'ultimo reato e quello di cui all'art. 257, D.lgs. 152/2006.</p> <p>Adottare una norma statale sul consumo di suolo, che incentivi la bonifica dei siti contaminati in funzione del loro riutilizzo e la riqualificazione delle aree urbane dismesse. Chiarire definitivamente i limiti della responsabilità patrimoniale del "proprietario incolpevole" che assuma l'iniziativa di avviare il procedimento di bonifica (valore del fondo).</p> <p>Assicurare l'"open data" e la pubblicazione on line dei dati e delle informazioni detenuti da ISPRA, ISS, Ministero e Amministrazioni pubbliche.</p>
6	Sostanziale impossibilità per il proprietario incolpevole o per il soggetto altrimenti interessato ad effettuare la bonifica di stabilire in anticipo tempi, costi necessari per la conclusione del relativo procedimento e convenienza del ripristino del sito in relazione all'uso del suolo programmato.	<p>Incentivare l'utilizzo dell'Accordo di programma; semplificare le procedure (v. sopra). Rivedere le deleghe ai Comuni (v. sopra).</p> <p>Individuare con maggior precisione i valori di concentrazione soglia di contaminazione anche in relazione ad usi del suolo "misti" (in alternativa, fornire indicazioni interpretative sulle ipotesi che ricadono in tabella A e quelle che ricadono in tabella B, in relazione alla destinazione prevalente o più sensibile). Inserire un coordinamento tra procedimento ambientale e procedimento urbanistico.</p>
7	Incertezze circa procedimenti e misure da adottarsi in presenza di contaminazioni da sostanze pericolose per le quali non siano stati fissati valori di concentrazione soglia di	<p>Definire ulteriormente il procedimento da seguire relativamente alle sostanze "non tabellate".</p> <p>Assicurare l'"open data" e la pubblicazione on line dei dati e delle informazioni detenuti da ISPRA, ISS, Ministero e Amministrazioni pubbliche (v. sopra).</p>

	contaminazione.	
8	Difficoltà di reperire risorse economiche, pubbliche e private, per avviare e portare a termine le procedure di bonifica.	Assicurare preventivamente, ad esempio mediante strumenti economici, garanzie, obblighi assicurativi, la disponibilità di risorse, al termine di un'attività industriale, per provvedere al ripristino ambientale di un sito industriale; riformulare, uniformare e coordinare meglio fra loro le normative (statali e regionali) che già si occupano, seppure in maniera parcellizzata, del problema. Incentivare, attraverso strumenti di "marketing territoriale" come quelli avviati in Regione Lombardia, l'allocazione dei siti bonificati.
Proposte in campo urbanistico		
1	Le norme e gli strumenti di pianificazione territoriale si stanno trasformando per inserire norme e criteri per limitare il consumo di nuovo suolo agricolo o naturale, ma mancano i criteri e/o gli incentivi per la rigenerazione urbana	L'urbanizzazione di nuove aree deve essere preceduta da una valutazione della indisponibilità di aree già urbanizzate suscettibili di trasformazione, , ove la suscettibilità non sia bloccata dall'elevato contributo di costruzione, cui si aggiungo costi di bonifica. È quindi necessario proporre un nuovo meccanismo di calcolo del contributo di costruzione, il quale tenga in considerazione anche i vantaggi apportati alla collettività dalle operazioni di rigenerazione urbana. Intervento normativo nazionale (in quanto in modifica del D.M. 1444/1968) che può essere sperimentato in Lombardia
2	La L.R. Lombardia 12/2005 prevede che le scelte del Documento di Piano (componente strategica del Piano di Governo del Territorio) non siano conformative del regime dei suoli e quindi, come tali, non soggette a tassazione (IMU). Tuttavia, il sistema fiscale nazionale tende a considerarle come aree "quasi edificabili" e come tali soggette al pagamento della imposta locale, con una aliquota "intermedia" tra quella di un'area agricola non coltivata e quella di un'area edificabile a tutti gli effetti. Tale situazione blocca o comunque rende molto difficile la riduzione di tali previsioni (che in Lombardia assommano a ca. 510 kmq) e quindi di fatto mantiene sul mercato un'enorme quantità di aree edificabili, frenando i processi di rigenerazione.	È necessario risolvere il problema della tassazione delle aree di trasformazione previste dai piani urbanistici nella loro componente strategica, modificando la normativa nazionale vigente e chiarendo che le previsioni non conformative del regime dei suoli non sono soggette a tassazione. Per le aree che da anni hanno già pagato l'IMU è necessario introdurre un meccanismo di rinegoziazione, per ridurre il volume o compensare con bonus volumetrico su aree già urbanizzate. Intervento normativo nazionale (in quanto argomento di politica fiscale) che può essere sperimentato in Lombardia

3	Le procedure di riqualificazione di aree dismesse sono complesse, richiedono tempi lunghi e spesso ingenti risorse	Gli interventi di riqualificazione di aree e immobili dismessi vanno agevolati semplificando ed abbreviando le procedure di approvazione, eliminando le lunghe e complesse trattative tra pubblico e privato e garantendo agli operatori la certezza dei risultati. È necessario tuttavia mobilitare anche risorse pubbliche, per iniziare alcuni processi prioritari.
4	Spesso le aree dismesse non vengono recuperate per l'inerzia dei proprietari	Introdurre la dichiarazione di pubblica utilità per gli interventi di bonifica e recupero delle aree dismesse dismesse e la conseguente possibilità di mettere a gara gli interventi. Intervento normativo che può essere a livello regionale.
Proposte in campo amministrativo		
1	Procedure di bonifica ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/2006 per i comuni di ridotte dimensioni. Si osservano infatti piccoli Comuni alle prese con situazioni di inquinamento rilevanti.	Individuare soluzioni di sostegno (organizzative od economiche) ai piccoli Comuni (ad es. inferiori a 5000 abitanti) nei procedimenti di bonifica.
Proposte in campo tecnico-operativo		
1	La conoscenza dei siti contaminati o comunque delle situazioni critiche non è ad oggi esaustiva	Azione di maggior coordinamento tra la Parte IV e la Parte II del DLgs 152/2006 e smi Maggior e più esteso raggio d'azione della procedura di VAS che potrebbe utilmente farsi carico, nei diversi livelli di impiego, di anticipare/espletare la presa di coscienza/trattazione di tematiche ambientali come quelle in oggetto (bonifiche delle matrici ambientali) che possono influenzare, anche fortemente, lo sviluppo urbano e extraurbano di un territorio. Utilizzare le indagini ambientali preliminari eventualmente previste dal Regolamento d'igiene, programmare verifiche sulla tipologia di attività artigianali ed industriali svolte nel territorio anche tramite una relazione descrittiva (con riferimento alla relazione di riferimento ex art. 5 c. 1 let. v-bis del D.lgs. 152/2006) ad attività non in AIA. I Piani e Programmi devono poter fissare standard di qualità dei suoli nelle diverse aree. Applicazione dell'analisi del rischio con riferimento ai reali usi delle aree. Risolvere questioni dubbie affrontate diversamente nelle varie regioni
2	Interventi finanziati da fonti Governative o Regionali nel caso di inadempienza dei privati con finale acquisizione delle aree.	Comuni devono destinare un percentuale dei proventi dall'attività edilizia (per interventi sopra una determinata soglia da stabilire) al fondo regionale per le bonifiche. Gli interventi realizzati nei siti bonificati dovranno prevedere, tra le altre, funzioni di pubblica utilità (alloggi a canone calmierato, officine per giovani imprenditori a livello di startup, etc.)

3	La procedura urbanistica attende la conclusione delle procedure 'ambientali'. Serve un coordinamento.	L'accordo di Programma di cui al D.lgs. 267/2000, art. 34, rappresenta un valido strumento anche per la tracciabilità dell'impiego delle risorse finanziarie. È comunque possibile perseguire lo stesso obiettivo rafforzando lo strumento della Conferenza dei Servizi. Approfondire le interconnessioni in materia territoriale/urbanistica e del consumo di suolo/bilancio ecologico e della rigenerazione urbana
4	Interventi privati con necessità di bonifiche: procedure e tempi non programmabili.	Nel caso di bonifica contestuale ad un intervento edilizio e/o urbanistico sarebbe utile inserire tutto nella procedura edilizia con obbligo di verifica del raggiungimento degli obiettivi di bonifica prima delle nuove costruzioni. Obbligo per la DL di essere competente in materia o di nominare esperto per la parte ambientale. È necessario definire le modalità autorizzative (es. Permesso di costruire edilizio ambientale) e fissarne i contenuti (es. risultati indagini, progetti, modalità di controllo, AdR ecc). È necessario favorire inoltre l'uso delle relazioni asseverate in modo da far responsabilizzare i professionisti incaricati per ridurre i controlli da parte delle PA.
5	Competenze ambientali negli Enti; mancanza di personale qualificato.	Una PA deve poter prevedere nomina tecnico collaudatore in corso d'opera, controllore terzo, incaricato di pubblico servizio) pagato dalla PA (che si fa rimborsare dal proponente) per seguire tutti i passi (comprese modifiche, smaltimenti, controllo analisi ecc). Obbligo di concordare con Enti le modalità operative e di comunicazione.
6	Preparazione dei tecnici che si occupano di bonifiche	Formazione specifica e aggiornamenti obbligatori (simile alla sicurezza)
Proposte in campo economico		
1	La scarsità delle risorse pubbliche, unitamente ai vincoli di bilancio a cui sono sottoposte le amministrazioni, rende necessario attrarre risorse finanziarie private.	Per poter attrarre capitali privati è necessario legare l'esborso monetario odierno ad un ricavo futuro, garantendo all'operatore un adeguato ritorno economico. I Comuni avrebbero un ruolo fondamentale attraverso gli Accordi di Programma. Per incentivare i comuni a farsi promotori di questi accordi, potrebbe essere opportuno prevedere incentivi specifici. La Regione potrebbe avere un ruolo di supervisore in questi accordi.
2	La dimensione comunale non è sempre quella migliore da considerare per l'attribuzione della responsabilità della bonifica, alla luce degli effetti che questa scelta produce in termini di capacità di promozione dell'intervento, di gestione delle procedure e di finanziamento.	Ripensare il meccanismo di assegnazione al Comune della responsabilità della bonifica, attribuendola, invece, ad una dimensione amministrativa più ampia, tenendo conto non solo dei confini amministrativi del comune, ma della rilevanza che l'area da bonificare assume anche per i comuni vicini, e che ripartisca comunque gli oneri dell'intervento su un numero maggiore di cittadini.

Proposte in campo finanziario	
<p>1 il risanamento di siti contaminati comporta costi ingenti di cui, spesso, il privato (colpevole o incolpevole) non si fa carico. Deve intervenire il pubblico con denaro dei contribuenti.</p>	<p>Condizione assolutamente importante e necessaria è la istituzione - da parte dell'Ente Territoriale che ha la volontà di intervenire nel recupero dell'area contaminata - della "imposta di scopo". Come previsto dall'art.1, comma 145, della legge 296/2006 e dall'art.6 del Dlgs 23/2011 e dall'art.1 comma 706, legge 147/2013.</p> <p>Per ottenere poi il prestito necessario si può ricorrere alla BEI – Banca Europea per gli investimenti e/o alla Cassa Depositi e Prestiti. E' la via più immediata e certamente la meno costosa in termini di condizioni.</p> <p> Riassumendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il finanziamento dell'opera può essere garantito da Mutuo con la BEI e/o la CdP che erogherà/erogheranno progressivamente gli importi relativi agli Stati di Avanzamento Lavori; - la rata di ammortamento/rimborso del mutuo è garantita da Entrata Corrente apposita, con l'Istituzione dell'Imposta di Scopo; - ai fini del rispetto del Patto di Stabilità interno, data la particolare tipologia dell'opera, è possibile chiedere una deroga al ministero.
Proposte in campo assicurativo	
<p>1 In Italia la diffusione di polizze dedicate ai rischi inquinamento è limitata.</p>	<p>Richiedere, in aggiunta alla fideiussione, anche una polizza di responsabilità ambientale od inquinamento dedicata sia per il settore rifiuti, dove già oggi vige l'obbligo della garanzia finanziaria, così come per le attività in AIA ex d.lgs. 46/2014, ma anche per i settori industriali autorizzati in AUA.</p>

Membri del CeRAR

Consiglio Direttivo

Prof. Mentore Vaccari – Direttore CeRAR, Associato di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Prof. Giorgio Bertanza – Ordinario di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Prof. Carlo Collivignarelli – Ordinario di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Ing. Anna Richiedei – Ricercatrice di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università di Brescia

Prof.ssa Michela Tiboni – Ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università di Brescia

Prof. Maurizio Tira – Ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università di Brescia

Comitato scientifico

Ing. Roberto Bellini – Professionista titolare di studio associato, Brescia

Ing. Cesare Bertocchi – Libero professionista, Brescia

Sig. Andrea Calubini – Titolare di Intergreen SpA, Brescia

Ing. Angelantonio Capretti – Responsabile del Settore Ambiente ed Ecologia, Comune di Brescia

Ing. Sergio Cavallari – Libero professionista, Brescia

Avv. Mara Chilosi – Studio legale Chilosi Martelli, Milano

Prof. Roberto De Lotto – Associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Università di Pavia

Dott. Claudio De Rose – Magistrato

Dott. Giovanni Faglia – Responsabile Pool Inquinamento, Milano

Ing. Silvia Gibellini – Assegnista di ricerca di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Avv. Andrea Martelli – Studio legale Chilosi Martelli, Milano

Dott. Albino Zabbialini – Commercialista, Già Presidente della Banca di Bedizzole Turano Valvestino

Hanno partecipato alla stesura del presente documento anche i seguenti esperti:

Dott.ssa Alessia Savoldi – Assegnista di ricerca in Economia politica, Università di Brescia

Prof. Carlo Scarpa – Ordinario di Economia politica, Università di Brescia

Dott. Igor Villani – ARPAE Emilia-Romagna, Bologna

Avv. Faranghis Maria Khadivi – Regione Emilia-Romagna, Bologna