

## 1. Il tema delle bonifiche nell'attività della Commissione

La legge 7 gennaio 2014, n. 1, istitutiva della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, individua tra gli oggetti dell'indagine parlamentare, all'articolo 1, lettera e) «l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale e alle attività di bonifica».

La norma ricalca quella già prevista dall'articolo 1, lettera d) della legge 6 febbraio 2009 n. 6, istitutiva della Commissione d'inchiesta nella XVI legislatura, che stabiliva di “verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale”, con la significativa estensione all'intero tema delle bonifiche.

In questa legislatura l'attività della Commissione si è orientata, in forma ampia, all'esame del complesso intreccio operativo, amministrativo, normativo in tema di bonifiche, e alla descrizione delle principali attività in corso in questo campo: considerando che i fenomeni illeciti possono essere individuati, compresi e prevenuti solo sulla base di una compiuta conoscenza dello stato di attuazione delle bonifiche.

La rilevanza del superamento definitivo delle situazioni critiche derivanti da un'epoca di industrializzazione realizzata in un contesto di bilanciamento tra attività economica e ambiente profondamente diverso dall'attuale, è peraltro di per se stessa decisiva per la legalità economica, amministrativa e ambientale.

La scelta iniziale è stata quella di procedere a singoli approfondimenti che hanno consentito di focalizzare in tempi più rapidi e forme più snelle quanto è accaduto ed è in corso in alcune situazioni particolarmente significative, evidenziando le criticità ma anche gli aspetti positivi.

Nel contempo la Commissione ha acquisito ampia documentazione – di cui si darà conto con riferimento ai singoli siti –; ha proceduto ad audizioni, sia di soggetti coinvolti nelle bonifiche che di interlocutori in grado di fornire informazioni di ordine generale sul tema; e ha proceduto a una serie di sopralluoghi nei siti di interesse nazionale. Al fine di razionalizzare le acquisizioni, si è poi ritenuto di interloquire con il Ministero dell'ambiente per ottenere dati strutturati secondo una metodologia suggerita alla Commissione sulla base delle risultanze delle cennate attività d'inchiesta; l'acquisizione dei dati ha consentito la ricostruzione di quanto è stato effettivamente realizzato, l'analisi delle modalità con cui le attività giuridiche e materiali sono state condotte, la costruzione di indici di efficacia il cui sviluppo potrà servire a indirizzare le future attività.

Alcune acquisizioni, e approfondimenti, hanno riguardato anche dei siti di interesse regionale: pur non essendo gli stessi oggetto diretto della presente relazione, se ne farà cenno in termini comparativi e di efficacia di risultati.

## 2. Il quadro normativo

La gestione dei siti contaminati rappresenta tuttora uno dei maggiori problemi ambientali per i Paesi europei.

Nell'ambito del *6th EU Environmental Action Programme* che descriveva le politiche ambientali della commissione per il periodo 2006-2011 erano state individuate sette strategie tematiche, incluse quelle inerenti la qualità dell'aria, l'ambiente marino, i pesticidi e il suolo; a sua volta *7th EU Environmental Action Program*, che si estende al 2020, individua, in sintesi, e per il tema di interesse della presente relazione, quali

obiettivi, la miglior implementazione della legislazione in materia, una più efficace politica di investimenti, la piena integrazione delle esigenze di tutela ambientale nelle politiche generali<sup>1</sup>.

Secondo la *European Environmental Agency* (EEA) nell'Europa occidentale esistono circa 340 mila siti potenzialmente contaminati<sup>2</sup>.

Benché il programma ambientale per l'Europa prevedesse l'individuazione dei siti contaminati, per molti paesi non è ancora disponibile un quadro completo, dunque l'entità complessiva del fenomeno è di difficile valutazione per la mancanza di definizioni univoche dei dati.

In gran parte, i paesi dell'Europa occidentale hanno peraltro adottato quadri normativi volti a prevenire futuri incidenti e ad attuare misure di risanamento delle contaminazioni esistenti.

L'incremento della produzione di rifiuti e l'utilizzo diffuso di sostanze chimiche nel corso degli ultimi cinquant'anni hanno prodotto fonti di contaminazione del suolo, che la *European Environmental Agency* individua principalmente in: utilizzo di discariche inadeguate o abusive; gestione impropria di sostanze pericolose (perdite, stoccaggio inadeguato); abbandono dei siti industriali, militari e minerari; incidenti.

I dati sui siti contaminati in diversi Paesi europei sono eterogenei e non è possibile raggrupparli secondo uno schema affidabile e coerente: la concertazione di definizioni comuni potrà essere la premessa per il sostegno delle operazioni di bonifica ipotizzato dall'Unione europea.

La rilevanza del problema a livello europeo è stata recepita in diversi contesti, e si è tradotta, sin dal 2006, nella strategia tematica sul suolo (*Soil Thematic Strategy*) e nella proposta di direttiva europea sul suolo (*Soil Framework Directive*), rimasta lungamente in discussione, nella quale uno dei temi più importanti e controversi è proprio la contaminazione del suolo.

La strategia tematica sul suolo (EC, 2006a) fissava quali obiettivi della politica europea in materia: incrementare la consapevolezza della necessità di proteggere il suolo; intensificare la ricerca sul suolo; integrare la protezione del suolo nella formulazione e l'implementazione delle politiche nazionali e comunitarie in tema di agricoltura, sviluppo regionale, trasporti e ricerca; mettere in atto una legislazione quadro per la protezione e l'uso sostenibile del suolo.

Allo scopo di rispondere ai suddetti obiettivi, la Commissione europea ha proposto nel mese di settembre 2006 una direttiva quadro sul suolo (SFD).

La proposta non dettava norme comuni ma stabiliva un quadro per la protezione del suolo con lo scopo di mantenere la capacità di assolvere alle sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali. In particolare, richiedeva che gli Stati membri adottassero misure per la riduzione delle sette minacce principali: contaminazione, erosione, perdita di sostanza organica, compattazione, salinizzazione, impermeabilizzazione del suolo e frane. Si richiedeva inoltre di includere la protezione del suolo nelle politiche di settore, riempiendo i vuoti esistenti nella normativa comunitaria.

Dopo il voto negativo del Parlamento nel dicembre 2007, la definizione della direttiva europea sul suolo ha seguito un percorso molto controverso che ha visto gli Stati membri schierati su due diverse posizioni: da una parte, Francia, Regno Unito, Austria, Olanda, Germania e Lussemburgo che propendevano per un testo poco definito negli obblighi e negli obiettivi perseguiti, che lasciasse dunque ampi margini di discrezionalità nella definizione delle strategie di gestione dei siti contaminati, invocando una stretta applicazione del principio di sussidiarietà; dall'altra, gli altri Stati

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

<sup>2</sup> <https://www.eea.europa.eu/highlights/soil-contamination-widespread-in-europe>

membri, tra cui l'Italia, che auspicavano un'approvazione in tempi brevi di una direttiva che desse consistenza alle politiche nazionali.

A tutt'oggi non si è pervenuti a una direttiva europea sul suolo<sup>3</sup>.

Va rilevato che il tema delle bonifiche – e delle risorse ad esse destinate – è stato oggetto di esame da parte della Corte dei conti europea nel 2013<sup>4</sup>.

Secondo l'organo di controllo, i risultati dei progetti di riqualificazione dei cosiddetti siti dismessi – ex siti militari ed industriali abbandonati e inquinati – avrebbero potuto essere ottenuti ad un costo minore per i bilanci degli Stati membri e dell'Unione. È stato anche rilevato che il principio “chi inquina paga” non è stato pienamente applicato, per cui i bilanci comunitari e nazionali hanno sopportato parte del costo delle bonifiche ambientali.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione hanno cofinanziato progetti di riqualificazione per promuovere il riutilizzo di tali siti ed anche per proteggere la salute umana e l'ambiente ed attenuare gli effetti dell'espansione urbana.

Secondo la Corte, la maggior parte dei progetti è riuscita a riconvertire i siti, ma in molti casi i terreni nuovamente sviluppati e gli edifici (ri)costruiti non sono stati destinati all'uso previsto ed i posti di lavoro creati sono stati meno di quelli attesi. Ciò è in parte avvenuto perché non si è prestata sufficiente attenzione alla necessità di una solida analisi di mercato, ma anche a causa della crisi economica.

Secondo la Corte il retaggio dell'inquinamento dei siti dismessi continua a rappresentare un significativo problema. I progetti di riqualificazione cofinanziati dall'UE hanno realizzato le trasformazioni promesse, ma i progressi sono stati spesso lenti e, come detto, i posti di lavoro creati sono stati inferiori a quanto previsto. Il principio “chi inquina paga” si è rivelato pressoché impossibile da applicare nella pratica e non vi sono meccanismi sufficienti che permettano alle autorità pubbliche di recuperare quanto investito. La conclusione provvisoria è che in questo contesto, i fondi necessari per porre rimedio a questo inquinamento storico dovranno probabilmente ancora provenire dai bilanci pubblici<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Tanto da indurre ad un'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE), “People4Soil”, sostenuta da più di cinquecento associazioni che hanno chiesto all'UE norme specifiche per tutelare il suolo, depositando alla Commissione Europea nel 2017 oltre 212.000 firme, di cui circa 82.000 raccolte in Italia (<https://www.people4soil.eu/it>)

<sup>4</sup> Doc. n. 844/1

<sup>5</sup> L'Istituto per l'ambiente e la sostenibilità (IES), uno dei sette istituti del Centro comune di ricerca (*Joint Research Center*) della Commissione europea, ha pubblicato nel 2014 una guida che presenta lo stato attuale delle conoscenze sulla gestione dei siti contaminati in Europa. La relazione evidenzia tra i vari risultati che in media, il 42 per cento della spesa totale per la gestione dei siti contaminati proviene dai bilanci pubblici nei paesi presi in esame; e che i costi per le indagini dei siti contaminati, che rientrano generalmente nella gamma tra i 5.000 e i 50.000, solo in Italia e in Svizzera costano più di euro 5.000.000. Costi che non risultano neanche parificati su tutto il territorio nazionale. Ciò conferma la tendenza italiana di investire ripetutamente in analisi e sondaggi e di procedere molto più raramente alle effettive messe in sicurezza, bonifiche e ripristino dei luoghi. Analizzando le statistiche sul tasso di realizzazione del Programma di spesa dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013 (dati aggiornati all'aprile 2014) si delinea un quadro negativo per l'Italia, che si distingue per la scarsa incapacità nello spendere i fondi comunitari. Ad esempio, il tasso di attuazione dei programmi operativi finanziati dal FESR si attesta poco al di sopra del 45 per cento, un valore ben al di sotto della media Ue (60,81 per cento), e del paese che ha registrato la performance più lusinghiera, la Lituania (80,1 per cento). Percentuali analoghe si riscontrano anche relativamente al tasso di realizzazione dei programmi legati all'obiettivo Convergenza, il che suggerisce che il dato sul FESR sia pesantemente influenzato dall'incapacità di spesa nell'ambito dell'obiettivo Convergenza. Anche in questo caso il miglior risultato è di un altro paese baltico, l'Estonia (78,3 per cento). Il tasso di realizzazione è leggermente più lusinghiero per quanto riguarda i programmi finanziati dal FSE, con il 58,66 per cento di spesa delle risorse impegnate, e un 160 posto su 26. Altrettanto limitata la performance legata alla realizzazione dell'obiettivo Competitività, che registra la spesa del 59,1 per cento dei fondi impegnati dall'Ue,

Una linea politica indirizzata al riutilizzo di siti dismessi piuttosto che allo sviluppo di nuovi siti industriali in aree verdi e suolo agricolo è in linea con le politiche comunitarie e con gli obiettivi richiamati nel 2011 con la «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» che propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere in Europa entro il 2050. Tale obiettivo è stato rafforzato dal Parlamento europeo con l'approvazione del citato Settimo programma di azione ambientale. Nelle linee guida pubblicate nel 2012, la Commissione UE riporta una serie di esempi, applicati in vari stati membri (Inghilterra, Francia, Portogallo Germania), di finanziamenti iniziali o di sostegno per incoraggiare la costruzione di nuove infrastrutture in siti dismessi.

In tutti gli Stati membri la politica in materia di siti dismessi è stata attuata tramite strumenti di pianificazione del territorio, molti dei quali promuovono aspetti di buone pratiche. Sempre ad avviso della Corte dei conti europea, i regolamenti dei fondi strutturali dovrebbero prescrivere che i progetti di sviluppo dei siti dismessi siano basati su piani di sviluppo integrati e si dovrebbe fare di più per incoraggiare il riutilizzo dei siti dismessi anziché lo sviluppo di nuovi siti in aree a verde.

I risultati delle opere di bonifica ambientale svolte non sempre sono stati certificati in modo appropriato e vi sono grandi differenze tra i valori di *screening* della contaminazione dei suoli stabiliti a livello nazionale.

Nel contesto nazionale, sia la XVI che la XVII legislatura sono state ricche di interventi nella materia: quanto all'evoluzione quadro normativo<sup>6</sup>, va ricordato la prima disposizione normativa che ha previsto appositi strumenti amministrativi e di finanziamento per il risanamento ambientale e, quindi, per la bonifica, è la legge 8 luglio 1986, n. 349, (articolo 7, "Disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale"). Il tema è stato poi affrontato con due successivi decreti legge, convertiti dalle leggi 29 ottobre 1987, n. 441, e 8 novembre 1988, n. 475, adottati per fronteggiare le situazioni di emergenza che si erano determinate nello smaltimento di rifiuti industriali e urbani.

In particolare, l'articolo 5 della legge n. 441 del 1987 e l'articolo 9-ter della legge n. 475 del 1988 prevedevano l'individuazione ed il finanziamento degli interventi di bonifica dei siti contaminati, affidando alle regioni la redazione ed approvazione di appositi piani, dei quali tuttavia non erano disciplinati criteri omogenei.

Il decreto ministeriale n. 121 del 16 maggio 1989 ha fissato per la prima volta criteri e linee guida per l'elaborazione e la predisposizione dei piani di bonifica, nonché le modalità di finanziamento degli interventi.

In seguito sono state emanate leggi regionali per la disciplina degli interventi di bonifica.

La prima normativa organica nazionale – quantunque secondaria – in tema di siti contaminati è il decreto ministeriale n. 471 del 1999, entrato in vigore il 16 dicembre 1999, quale regolamento tecnico di attuazione dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 ("Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati").

Il regolamento fissava criteri e procedure amministrative da seguire nella bonifica dei siti contaminati; definiva i "valori limite di concentrazione per il suolo/sottosuolo e per le acque" superati i quali il sito in oggetto doveva essere considerato inquinato;

---

leggermente al di sotto della media (62,57), e in 130a posizione su 19 Stati: una graduatoria guidata dalla Grecia, con l'85,8 per cento delle attività realizzate in termini di fondi comunitari spesi. L'Italia in media ha speso meno della metà dei fondi disponibili (cfr. <https://ec.europa.eu/jrc/en/institutes/ies>)

<sup>6</sup> Sul quale si vedano, anche, XVI Legislatura, Doc. XXIII n. 14, Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità; XVII Legislatura Doc. XXIII n. 11 "Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici: il «Quadrilatero del Nord»" (Venezia-Porto Marghera, Mantova, Ferrara, Ravenna)".

individuava le procedure per il prelievo e l'analisi dei campioni; fissava i criteri per la redazione del progetto di bonifica, nonché i criteri per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale, per le misure di sicurezza e messa in sicurezza permanente.

Peraltro il decreto legislativo n. 22 del 1997 già stabiliva una prima definizione di sito contaminato come sito in cui “le concentrazioni dei contaminanti superano i valori limite”.

La prima normativa italiana sui siti contaminati era quindi fondata sull'applicazione di criteri di tipo tabellare, in cui la verifica dello stato di contaminazione discendeva dal confronto con valori limite per il suolo (per le destinazioni d'uso industriale/commerciale e verde/residenziale) e per le acque sotterranee.

Con la successiva entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006, la definizione di sito contaminato e, quindi, la necessità di eventuali interventi, vengono finalizzate a rendere l'attività di bonifica quanto più possibile specifica rispetto alle caratteristiche del sito da bonificare mediante il riferimento a concentrazioni soglia contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR) nonché definizioni puntuali contenute nell'articolo 240.

L'evoluzione normativa in materia di bonifiche nel decreto legislativo n. 152 del 2006 e nelle modifiche di cui decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, corrisponde all'obiettivo del legislatore di stabilire procedure che tenessero conto delle peculiarità dei siti, in un'ottica di adattamento delle attività di bonifica in principalità alle esigenze di utilizzo delle aree, garantendo comunque la tutela della salute umana.

L'articolo 40, comma 5, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214), aveva reintrodotta la possibilità, già presente nel decreto ministeriale n. 471 del 1999 di articolare per fasi temporali o spaziali la progettazione degli interventi di bonifica.

Sono state poi introdotte semplificazioni per l'esecuzione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di messa in sicurezza di impianti industriali in siti oggetto di bonifica<sup>7</sup>.

L'articolo 13, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 91 del 2014 ha introdotto, nella parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'articolo 242-bis con cui viene disciplinata una procedura semplificata per le operazioni di bonifica del suolo che l'operatore interessato effettua, assumendosi ogni onere economico, per la riduzione della contaminazione ad un livello minore o uguale ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC); la disciplina, alternativa alla procedura ordinaria di cui all'articolo 242, è applicabile anche ai siti di interesse nazionale. La caratterizzazione e il relativo progetto di bonifica non necessitano del vaglio della regione e del Ministero dell'ambiente; le operazioni di bonifica saranno soggette a controllo *ex post* per la

---

<sup>7</sup> In materia di bonifica dei siti inquinati, per semplificare gli adempimenti delle imprese, al comma 7 dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dopo il primo periodo, è stato inserito il seguente: « Nel caso di interventi di bonifica o di messa in sicurezza di cui al periodo precedente, che presentino particolari complessità a causa della natura della contaminazione, degli interventi, delle dotazioni impiantistiche necessarie o dell'estensione dell'area interessata dagli interventi medesimi, il progetto può essere articolato per fasi progettuali distinte al fine di rendere possibile la realizzazione degli interventi per singole aree o per fasi temporali successive ». Al comma 9 del medesimo articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le parole « con attività in esercizio » sono soppresse ed è aggiunto infine il seguente periodo: Possono essere altresì autorizzati interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di messa in sicurezza degli impianti e delle reti tecnologiche, purché non compromettano la possibilità di effettuare o completare gli interventi di bonifica che siano condotti adottando appropriate misure di prevenzione dei rischi”

verifica del conseguimento dei valori di CSC nei suoli per specifica destinazione d'uso.<sup>8</sup> L'articolo 3 della legge 24 marzo 2012, n. 28, ha introdotto chiarimenti in merito alle modalità di gestione dei materiali di riporto ai fini della bonifica e all'attribuzione ai rifiuti della classe di pericolosità H14 (ecotossicità). Lo stesso provvedimento ha stabilito che le integrazioni e le modifiche degli allegati alle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti siano adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere dell'ISPRA, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281<sup>9</sup>. La legge 4 aprile 2012, n. 35 ("Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"), ha introdotto all'articolo 24 la possibilità di adottare, nell'ambito dell'articolazione per fasi dei progetti di bonifica, già definita, come sopra si è detto, nell'ambito della legge n. 214 del 2011, tecnologie innovative di bonifica di dimostrata efficienza ed efficacia, a costi sopportabili, resesi disponibili a seguito dello sviluppo

<sup>8</sup> L'articolo prevede la predisposizione di un programma di interventi da sottoporre all'amministrazione competente (regione o Ministero dell'ambiente, a seconda si tratti di SIR o SIN), la quale ha 120 giorni di tempo per approvarlo e autorizzarlo. Conseguita l'autorizzazione, l'operatore ha 30 giorni di tempo per l'inizio delle operazioni di bonifica, le quali devono concludersi necessariamente nei 18 mesi successivi. La scadenza del termine temporale reintroduce le disposizioni sulle procedure ordinarie. Ultimati gli interventi di bonifica, l'operatore presenta il piano di caratterizzazione all'autorità competente per verificare il conseguimento delle CSC della matrice suolo per specifica destinazione d'uso, che lo approva entro i successivi 45 giorni. La validazione dei risultati del piano di caratterizzazione è affidata all'ARPA territorialmente competente e costituisce certificazione dell'avvenuta bonifica. Qualora le analisi diano esito negativo sulle CSC l'ARPA comunica la difformità all'autorità competente, la quale provvederà ad inviare all'operatore le necessarie integrazioni del progetto di bonifica, che sarà riprogrammato secondo le disposizioni sulla procedura ordinaria.

<sup>9</sup> « Art. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 185 del decreto legislativo n.152 del 2006, disposizioni in materia di matrici materiali di riporto e ulteriori disposizioni in materia di rifiuti). 1. – Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al « suolo » contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere *b*) e *c*), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo.

2. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, per matrici materiali di riporto si intendono i materiali eterogenei, come disciplinati dal decreto di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati, non assimilabili per caratteristiche geologiche e stratigrafiche al terreno in situ, all'interno dei quali possono trovarsi materiali estranei.

3. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 del presente articolo, le matrici materiali di riporto, eventualmente presenti nel suolo di cui all'articolo 185, commi 1, lettere *b*) e *c*), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono considerate sottoprodotti solo se ricorrono le condizioni di cui all'articolo 184-bis del citato decreto legislativo n. 152 del 2006.

4. All'articolo 240, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo la parola: « suolo » sono inserite le seguenti: « , materiali di riporto ».

5. All'articolo 264 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: « 2-bis. Le integrazioni e le modifiche degli allegati alle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati del presente decreto sono adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere dell'ISPRA, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ».

6. All'allegato D alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, il punto 5 è sostituito dal seguente: « 5. Se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale in peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato I. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11, di cui all'allegato I, si applica quanto previsto al punto 3.4 del presente allegato. Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14, di cui all'allegato I, la decisione 2000/532/CE non prevede al momento alcuna specifica. Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7"».

tecnico-scientifico del settore. L'articolo 57 della stessa legge ha rafforzato gli strumenti di semplificazione amministrativa già esistenti per la gestione degli interventi di bonifica in siti in esercizio.

Nello specifico, il settimo comma del citato articolo 57 promuove lo strumento dell'accordo di programma per la semplificazione delle procedure amministrative relative alla realizzazione degli interventi di bonifica nei siti in esercizio con particolare riferimento agli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali strategici per l'approvvigionamento energetico del Paese e degli impianti industriali adibiti alla lavorazione e allo stoccaggio di oli vegetali destinati ad uso energetico; l'ottavo comma dell'articolo 57 chiarisce che in caso di attività di reindustrializzazione dei siti di interesse nazionale (SIN), il riutilizzo delle aree può essere concesso purché siano stati attivati i necessari interventi di messa in sicurezza operativa e a condizione che le attività previste non pregiudichino i futuri interventi di bonifica, necessari a dismissione del sito<sup>10</sup>.

L'articolo 48 della legge n. 27 del 24 marzo 2012 si occupa dei dragaggi sia nei siti oggetto di bonifica di interesse nazionale che negli altri siti, introducendo semplificazioni amministrative al fine di facilitare gli interventi di dragaggio e diminuire tempi e costi di attuazione. Vengono inoltre fornite indicazioni in merito alle modalità di gestione dei materiali che possono essere conferiti in casse di colmata oppure riutilizzati, anche per singole frazioni granulometriche, qualora le caratteristiche chimico-fisiche e microbiologiche siano idonee alle modalità di riutilizzo e tale riutilizzo non ponga rischi per l'uomo e per l'ambiente.

L'articolo 49 rimandava a un emanando decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la regolamentazione dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo e la eventuale classificazione delle stesse come sottoprodotti.

Il decreto del Ministro dell'ambiente del 10 agosto 2012, n. 161, recante «Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo», in vigore dal 6 ottobre 2012; che consta di 16 articoli e 9 allegati ed ha come finalità (articolo 2) quella

---

<sup>10</sup> Art. 24 (Modifiche alle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) f-bis) all'articolo 242, comma 7, dopo il secondo periodo e' inserito il seguente: «Nell'ambito dell'articolazione temporale potrà essere valutata l'adozione di tecnologie innovative, di dimostrata efficienza ed efficacia, a costi sopportabili, rearsi disponibili a seguito dello sviluppo tecnico scientifico del settore»;

ART. 57 (Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di *bunkeraggio*)

7. Al fine di ridurre gli oneri sulle imprese e migliorarne la competitività economica sui mercati internazionali, la semplificazione degli adempimenti, anche di natura ambientale, di cui ai commi 3 e 4, nonché assicurare la coerenza dei vincoli e delle prescrizioni con gli standard comunitari, il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, promuove accordi di programma con le amministrazioni competenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per la realizzazione delle modifiche degli stabilimenti esistenti e per gli interventi di bonifica e ripristino nei siti in esercizio, necessari al mantenimento della competitività dell'attività produttiva degli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali strategici per l'approvvigionamento energetico del Paese e degli impianti industriali.

8. Nel caso di trasformazione di stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali in depositi di oli minerali, le autorizzazioni ambientali già rilasciate ai gestori dei suddetti stabilimenti, in quanto necessarie per l'attività autorizzata residuale, mantengono la loro validità fino alla naturale scadenza.

8-bis. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 8 si applicano anche alla lavorazione e allo stoccaggio di oli vegetali destinati ad uso energetico.

9. Nel caso di attività di reindustrializzazione dei Siti di Interesse Nazionale (SIN), i sistemi di sicurezza operativa già in atto possono continuare a essere esercitati senza necessità di procedere contestualmente alla bonifica, previa autorizzazione del progetto di riutilizzo delle aree interessate, attestante la non compromissione di eventuali successivi interventi di bonifica, ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

di stabilire i criteri qualitativi da soddisfare affinché i materiali di scavo siano considerati sottoprodotti e non rifiuti, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera qq) del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modifiche e integrazioni. Sono esclusi dal campo di applicazione del decreto i soli rifiuti provenienti direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti.

Il decreto prevede (articolo 4, comma 1, lettera b) che il materiale di scavo possa essere impiegato anche per ripascimenti ed interventi a mare.

I requisiti che il materiale di scavo deve possedere per poter essere qualificato come sottoprodotto sono riportati all'articolo 4, comma 1, e devono essere comprovati dal proponente nel piano di utilizzo.

Tale piano deve essere presentato dal proponente almeno 90 giorni prima dell'inizio dei lavori di realizzazione dell'opera all'autorità competente che può chiedere integrazioni entro i successivi 30 giorni. La stessa autorità competente entro 90 giorni dalla presentazione del piano lo approva o lo rigetta.

L'autorità competente può chiedere all'Agenzia regionale per l'ambiente (ARPA) di verificare la sussistenza dei requisiti per la qualificazione di sottoprodotto entro 30 giorni dalla presentazione della documentazione. Decorso il termine di 90 giorni dalla presentazione del piano di utilizzo, il proponente ha facoltà di applicarlo.

Nel caso in cui l'opera da realizzare interessi un sito nel quale sono stati riscontrati superamenti delle CSC (concentrazioni soglia di contaminazione), il proponente può richiedere la compatibilità con i valori di fondo, accertati in contraddittorio con l'ARPA. Il materiale conforme ai valori di fondo potrà essere riutilizzato *in situ* o in altro sito con caratteristiche analoghe. Nel caso di siti oggetto di procedimenti di bonifica o di danno ambientale, i requisiti di qualità per la classificazione del materiale come sottoprodotto sono accertati dall'ARPA, che entro 60 giorni dalla data della richiesta comunica i risultati dell'accertamento.

Per il riutilizzo dei materiali dovrà essere garantita la compatibilità in termini di CSC per la specifica destinazione d'uso. Il piano di utilizzo definisce la durata di validità del piano stesso. L'inizio dei lavori deve avvenire entro due anni dalla presentazione del piano di utilizzo all'autorità competente. Il decreto ministeriale n. 161 del 2012 riporta tra l'altro in allegato: le procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualità ambientali (allegato 4); la definizione di materiali di riporto di origine antropica (allegato 9).

Il disposto della legge n. 28 del 2012 e del decreto ministeriale n. 161 del 2012, in uno con la normativa generale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, fa sì che la definizione di materiali di riporto si applichi anche agli interventi di bonifica.

I materiali rispondenti alla definizione di cui all'allegato 9 (miscela di terreno eterogenea contenente una quantità massima del 20 per cento di materiali di origine antropica quali materiali litoidi, pietrisco tolto d'opera, calcestruzzi, laterizi, prodotti ceramici, intonaci), successivamente ridefiniti ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 2 del 2012, convertito dalla legge n. 28 del 2012, come miscela eterogenea di materiali di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, rilevati e di reinterri, avrebbero potuto rientrare in interventi di bonifica

Venivano poste, quindi, le basi per la fuoriuscita dei materiali di riporto dalla disciplina dei rifiuti, per considerarli di volta in volta, in base alle analisi preliminarmente espletate per la verifica dei quantitativi dei materiali di origine antropica, sottoprodotti o addirittura suoli.

Con l'articolo 41-bis del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del



2013, è stata semplificata la gestione delle terre e rocce da scavo nel caso delle opere non sottoposte a VIA ed AIA. L'articolo 41, comma 3, del medesimo decreto prevede altresì che i materiali di riporto non risultati conformi ai limiti del test di cessione sono sorgenti primarie di contaminazione e come tali devono essere rimossi o devono essere resi conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti, oppure devono essere sottoposti 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.

In seguito, il decreto-legge n. 133 del 2014, cosiddetto "Sblocca Italia", convertito con legge n. 164 del 2014, all'articolo 8 affidava, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della novella, la predisposizione di un regolamento al Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dei trasporti che prevedesse una disciplina semplificata del deposito temporaneo e della cessazione della qualifica di rifiuto delle terre e rocce da scavo.

Il regolamento, come si è detto, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 agosto 2017; i procedimenti precedentemente in essere continuano a essere regolati dal decreto del Ministro dell'ambiente del 10 agosto 2012, n. 161 o ai sensi dell'articolo 41-*bis* del decreto-legge del 21 giugno 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013.

Per quanto rileva ai fini della presente relazione, il titolo V del nuovo regolamento disciplina le terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica nei quali sia stata espletata la caratterizzazione ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Fatto salvo quanto già previsto dal decreto legge n. 133 del 2014, vengono riportate specifiche per il piano di campionamento e analisi da condurre in contraddittorio con ARPA, la quale si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione. L'utilizzabilità delle terre e rocce da scavo è consentita *in situ* se risulta conformità nel rapporto concentrazione soglia di contaminazione e valore fondo naturale. Nel caso in cui vi sia un superamento di detto rapporto è consentito l'uso delle terre e rocce da scavo solo se conformi alle concentrazioni soglia di rischio – approvate in conferenza di servizi – valide anche per l'area di utilizzo<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> L'articolo 2 definisce le terre e rocce da scavo, modifica il concetto di *suolo* nel quale, a differenza di quanto disposto con il decreto ministeriale n. 161 del 2012, viene individuato il termine *matrici di riporto* tra le sostanze costitutive dello stesso. Viene introdotta la definizione di *terre e rocce da scavo*, in luogo del precedente *materiali da scavo*, dove vengono chiarite tutte le caratteristiche per cui una determinata sostanza può essere definita tale. Nel novero delle definizioni si trovano anche la distinzione tra *cantiere di piccole dimensioni*, *cantiere di grandi dimensioni* e *cantiere di grandi dimensioni non sottoposto a VIA o AIA*, al fine di individuare le diverse vie procedurali e amministrative da intraprendere per la gestione delle terre e rocce.

L'articolo 3 prevede uno specifico regime di esclusione dall'ambito di applicazione del regolamento per i materiali dragati dai fondali di specchi e corsi d'acqua previsti all'art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

All'articolo 4 sono riportati i criteri da soddisfare per la qualificazione delle terre e rocce da scavo nella categoria dei sottoprodotti, con rinvio alle condizioni stabilite all'art. 184 *bis* del Decreto legislativo n. 152 del 2006.

I criteri sono validi per tutte le tipologie di cantieri la cui sussistenza deve essere comprovata dal piano di utilizzo ovvero dalla *dichiarazione di utilizzo* o dal *documento di avvenuto utilizzo*.

Con particolare riguardo ai materiali di riporto al comma 3 dell'articolo 4 viene riconfermato il massimo quantitativo in peso dei materiali di origine antropica nel 20 per cento. Viene prevista l'obbligatorietà della sottoposizione dei materiali di riporto al test di cessione, previsto dal decreto del Ministero dell'ambiente del 5 febbraio del 1998, per l'accertamento del rispetto delle concentrazioni soglia contaminazione, ad eccezione del parametro amianto cui viene destinata una specifica regolamentazione.

Il nuovo allegato 10 prevede metodologie per la quantificazione dei materiali suddetti, più specificamente l'uso di una formula matematica da utilizzare per il calcolo della percentuale in peso, la quale rapporta il peso totale del materiale di origine antropica presente nel sopravaglio, rispetto al peso totale del campione

La legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (“Misure urgenti per la crescita del Paese”), ha introdotto significative innovazioni in tema di disciplina degli interventi di bonifica dei siti contaminati con particolare riferimento a: siti produttivi e/o oggetto di riqualificazione industriale (articolo 27); siti militari (articolo 35); siti e infrastrutture energetiche (articolo 36); siti di interesse nazionale (SIN) (articolo 36-*bis*).

L’articolo 27 riprende le disposizioni già introdotte dall’articolo 252-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 in merito alla riconversione e riqualificazione industriale delle aree soggette a crisi industriale complessa, individuate su istanza delle regioni.

Secondo la norma i progetti di riqualificazione industriale di tali aree dovranno promuovere investimenti produttivi anche a carattere innovativo, la riqualificazione delle aree interessate, la formazione del capitale umano, la riconversione di aree industriali dismesse, il recupero ambientale e l’efficientamento energetico dei siti e la realizzazione di infrastrutture strettamente funzionali agli interventi; sono previste conferenze di servizi strumentali all’approvazione dei progetti indette dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ad oggi risultano avviati ai sensi dell’articolo 252-*bis* unicamente due procedimenti, relativi ai siti di interesse nazionale di Piombino e Trieste.

L’articolo 35 prevedeva l’emanazione di un decreto interministeriale per la determinazione dei criteri di individuazione delle concentrazioni soglia di contaminazione applicabili ai siti militari. Tale definizione si rende necessaria in considerazione delle specifiche tipologie di contaminanti riscontrabili in tali siti, non ricomprese nell’allegato 5 al decreto legislativo n. 152 del 2006.

La specificità del tema delle bonifiche dei siti militari è stata affrontata dalla Commissione mediante l’audizione, svoltasi il 15 dicembre 2015, del Ministro della difesa, che ha riferito come l’insieme delle risorse messe a disposizione delle bonifiche ammontasse a 131 milioni nell’ultimo triennio; in particolare sono stati utilizzati 87 milioni per la bonifica dell’amianto e 28 milioni per la bonifica dei poligoni militari; ha citato altresì la sperimentazione della fitorimediazione *in situ*, per la bonifica di siti contaminati da metalli pesanti, in atto su un’area di circa 2.000 metri quadrati dell’arsenale militare marittimo di Taranto.

Peraltro, nella legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) sono state introdotte modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006, che, pur nel rispetto della specificità della gestione di siti militari, ne avvicinano decisamente la disciplina a quella

---

prelevato in campo e sottoposto ad analisi.

L’articolo 5 del regolamento introduce il termine *deposito intermedio*, in sostituzione del precedente *deposito in attesa di utilizzo* previsto dall’articolo 10 del Decreto Ministeriale n. 161 del 2012, ove vengono specificate le modalità e le caratteristiche per organizzare il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo.

Gli articoli 8-18 disciplinano le sole terre e rocce da scavo prodotte nei cantieri di grandi dimensioni, le cui novità principali ineriscono le precise tempistiche per la trasmissione e realizzazione del piano di utilizzo e l’intensificazione dei controlli affidati agli enti competenti, ai quali viene data la possibilità di espletare dei controlli a campione o in base a programmi settoriali per categorie di attività, o situazioni di pericolo, in aggiunta di quelli già previsti nella programmazione annuale; viene introdotto all’articolo 13 il *controllo equipollente* ovvero, la possibilità di effettuare le attività di controllo e verifica, su richiesta del proponente del piano, non solo da parte di ARPA o APPA ma anche da parte di altri enti o organi dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollente, le cui competenze sono certificate da decreto ministeriale (la cui emanazione è fissata entro 60 giorni dall’entrata in vigore del regolamento) in un’apposita lista.

Nell’articolo 23 del regolamento vengono disciplinate modalità e tempistiche del deposito temporaneo di terre e rocce da scavo annoverate nella categoria dei rifiuti, in conformità alle disposizioni vigenti.

“civile”, in materia di rifiuti e bonifiche<sup>12</sup>.

L'articolo 36 introduce ulteriori semplificazioni per gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale da effettuarsi in siti di deposito e/o lavorazione di carburanti, nonché nei punti vendita carburanti<sup>13</sup>.

L'articolo 36-bis introduce importanti modifiche nei criteri di individuazione dei siti di interesse nazionale (SIN), individuando quali caratteristiche prioritarie l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di

---

<sup>12</sup> Si tratta del comma 304 della legge n. 205 del 2017:

“Al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 184, dopo il comma 5 -bis sono inseriti i seguenti:

«5 -bis .1. Presso ciascun poligono militare delle Forze armate è tenuto, sotto la responsabilità del comandante, il registro delle attività a fuoco. Nel registro sono annotati, immediatamente dopo la conclusione di ciascuna attività:

a) l'arma o il sistema d'arma utilizzati;

b) il munizionamento utilizzato;

c) la data dello sparo e i luoghi di partenza e di arrivo dei proiettili.

5-bis .2. Il registro di cui al comma 5-bis .1 è conservato per almeno dieci anni dalla data dell'ultima annotazione.

Lo stesso è esibito agli organi di vigilanza e di controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, su richiesta degli stessi, per gli accertamenti di rispettiva competenza.

5-bis .3. Entro trenta giorni dal termine del periodo esercitativo, il direttore del poligono avvia le attività finalizzate al recupero dei residuati del munizionamento impiegato. Tali attività devono concludersi entro centottanta giorni al fine di assicurare i successivi adempimenti previsti dagli articoli 1 e seguenti del decreto del Ministro della difesa 22 ottobre 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 15 aprile 2010 »;

b) all'articolo 241 -bis , dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Il comandante di ciascun poligono militare delle Forze armate adotta un piano di monitoraggio permanente sulle componenti di tutte le matrici ambientali in relazione alle attività svolte nel poligono, assumendo altresì le iniziative necessarie per l'estensione del monitoraggio, a cura degli organi competenti, anche alle aree limitrofe al poligono. Relativamente ai poligoni temporanei o semi-permanenti il predetto piano è limitato al periodo di utilizzo da parte delle Forze armate.

4 -ter. Il comandante di ciascun poligono militare delle Forze armate predispose semestralmente, per ciascuna tipologia di esercitazione o sperimentazione da eseguire nell'area del poligono, un documento indicante le attività previste, le modalità operative di tempo e di luogo e gli altri elementi rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e della salute.

4 -quater. Il comandante del poligono militare delle Forze armate trasmette il documento di cui al comma 4-ter alla regione in cui ha sede il poligono. Lo stesso documento è messo a disposizione dell'ARPA e dei comuni competenti per territorio.

4 -quinqües. Le regioni in cui hanno sede poligoni militari delle Forze armate istituiscono un Osservatorio ambientale regionale sui poligoni militari, nell'ambito dei sistemi informativi ambientali regionali afferenti alla rete informativa nazionale ambientale (SINANET) di cui all'articolo 11 della legge 28 giugno 2016, n. 132. Il comandante del poligono militare, entro trenta giorni dal termine del periodo esercitativo, trasmette all'Osservatorio le risultanze del piano di monitoraggio ambientale di cui al comma 4 -bis. Le forme di collaborazione tra gli Osservatori ambientali regionali e il Ministero della difesa sono disciplinate da appositi protocolli.

4 -sexies. Con le modalità previste dall'articolo 184, comma 5 -bis , sono disciplinate, nel rispetto dei principi di cui alla parte sesta, titolo II, del presente decreto, le procedure applicabili al verificarsi, nei poligoni militari delle Forze armate, di un evento in relazione al quale esiste il pericolo imminente di un danno ambientale.

[...]

c) all'articolo 258, dopo il comma 5 -ter è aggiunto il seguente:

«5 -quater. In caso di violazione di uno o più degli obblighi previsti dall'articolo 184, commi 5 -bis .1 e 5 -bis .2, e dall'articolo 241-bis, commi 4-bis , 4-ter e 4-quater , del presente decreto, il comandante del poligono militare delle Forze armate è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da tremila euro a diecimila euro. In caso di violazione reiterata dei predetti obblighi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila euro a ventimila euro ».

<sup>13</sup> Con decreto ministeriale n. 31 del 2015 è stato emanato il regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti, ai sensi dell'articolo 252, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

acciaierie e la presenza di attività produttive ed estrattive di amianto. Rimanda poi ad una successiva valutazione la sussistenza di tali requisiti per i 57 siti di interesse nazionale all'epoca già individuati. Lo stesso articolo dà la possibilità alle regioni di ridefinire il perimetro dei SIN e di richiedere la restituzione delle competenze amministrative.

Si deve a tale proposito rilevare che in effetti nel periodo seguente, il numero dei siti di interesse nazionale si è ridotto agli attuali 40<sup>14</sup>.

Successivamente, nel decreto legge 11 novembre 2014, n. 165 (“Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali”), l'articolo 1 (“Procedure in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati”), aveva sostituito l'articolo 34, settimo comma, del decreto legge n. 133 del 2014 convertito in legge n. 164 del 2014, con il seguente:

«7. Nei siti inquinati, nei quali sono in corso o non sono ancora avviate attività di messa in sicurezza e di bonifica, possono essere realizzati interventi e opere richiesti dalla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, compresi adeguamenti alle prescrizioni autorizzative, nonché opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e forniture di servizi e, più in generale, altre opere lineari di pubblico interesse a condizione che detti interventi e opere siano realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudicano né interferiscono con il completamento e l'esecuzione della bonifica, né determinano rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area».

Il decreto legge è decaduto per mancata conversione; la norma sopra riportata è stata recepita dall'articolo 1, commi 550 e 551, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

L'introduzione di una disciplina speciale finalizzata a consentire l'utilizzo dei materiali di scavo provenienti dalle miniere dismesse, o comunque esaurite, collocate all'interno dei SIN, per la realizzazione, nell'ambito delle medesime aree minerarie, di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, nonché altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali è prevista dall'articolo 41, comma 3-bis, del decreto legge n. 69 del 2013; ulteriori disposizioni sui SIN sono state emanate con il decreto legge 145 del 2013 (cosiddetto decreto Destinazione Italia), che ha riscritto la disciplina per la riconversione industriale dei SIN di preminente interesse pubblico dettata dall'art. 252-bis del decreto legislativo 152 del 2006.

Quanto ai più recenti interventi normativi rilevanti per le bonifiche di cui alla presente relazione, nella legge di stabilità 2016 sono state previste talune risorse finanziarie<sup>15</sup>.

Nonostante la Commissione avesse sul punto specificamente interloquuto con il Ministro dell'ambiente sull'ipotesi di esclusione dei finanziamenti per le bonifiche dal patto di stabilità, tale ipotesi non si è concretata, con l'eccezione di un provvedimento

---

<sup>14</sup> Sono, infatti, divenuti siti di interesse regionale (SIR) in forza di decreto ministeriale 11 gennaio 2013, ai sensi di quanto previsto dall'art. 36-bis della legge n. 134 del 2012 non soddisfacevano più i criteri previsti per l'individuazione dei SIN: Litorale Domizio Flegreo e A.A., Pitelli, Fiumi Saline e Alento, Sassuolo, Frosinone, Cerro al Lambro, Milano – Bovisa, Basso bacino del fiume Chienti, Campobasso – Guglionesi, Basse di Stura (Torino), Mardimago – Ceregnano, Bolzano, Aree del Litorale Vesuviano, Bacino Idrografico del fiume Sarno, Strillaie, Pianura, La Maddalena).

<sup>15</sup> Art. 1.476. Al fine di contribuire all'attuazione dei necessari interventi di bonifica e messa in sicurezza dei siti di interesse nazionale, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito un fondo con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, di cui 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 destinati agli interventi di bonifica del sito di interesse nazionale Valle del Sacco e i restanti 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e 10 milioni di euro per l'anno 2018 da destinare con priorità ai siti di interesse nazionale per i quali è necessario provvedere con urgenza al corretto adempimento di obblighi europei.

circoscritto al sito di Casale Monferrato.

A tale proposito si riporta quanto riferito dal Ministro con nota depositata nel seguito di audizione del 20 maggio 2015:

“Riguardo poi alle richieste dei comuni di escludere dal patto di stabilità le risorse destinate alla realizzazione di interventi di bonifica, si rappresenta che il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, in qualità di amministrazione direttamente competente, ha già provveduto a fornire elementi di risposta per casi analoghi, indirizzati tra l’altro anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In particolare, il Ministero sopra citato ha rappresentato che le richieste di specie non possono essere assentite in via amministrativa ma necessitano di un apposito intervento legislativo che si faccia carico anche di reperire le occorrenti risorse finanziarie di compensazione per i conseguenti effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica. Al riguardo il Ministero dell’ambiente si è impegnato nell’adozione di specifiche iniziative, relativamente a provvedimenti legislativi di recente emanazione, volte a garantire l’esclusione dal patto di stabilità delle risorse destinate ad interventi di bonifica in aree ritenute particolarmente critiche da un punto di vista ambientale e socio-sanitario. Si segnala, in particolare, l’inserimento di una specifica norma nel decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, riguardante gli interventi di bonifica da amianto da realizzare nel sito di bonifica di interesse nazionale di Casale Monferrato. Tale disposto recita testualmente quanto segue: “Nell’anno 2015 le spese per interventi di bonifica dall’amianto effettuati dal comune di Casale Monferrato nel perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale di Casale Monferrato, a valere e nei limiti dei trasferimenti erogati nel medesimo anno dalla regione Piemonte, nonché i trasferimenti stessi, sono esclusi dal patto di stabilità interno del medesimo comune”.

Altre norme particolari, relative a singole situazioni, sono quelle già contenute nella legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) che ha destinato parte della dotazione aggiuntiva delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) al finanziamento degli interventi di bonifica di SIN (la norma è però stata abrogata dall’articolo 1, comma 704, lettera b), legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità 2015) e ha previsto l’assegnazione di 25 milioni di euro, sempre a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione nell’ambito della programmazione 2014-2020, per l’attuazione dell’accordo di programma per la messa in sicurezza e la bonifica dell’area del SIN di Brindisi.

Nella legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) al fine di contribuire all’attuazione dei necessari interventi di bonifica e messa in sicurezza dei SIN, il comma 476 ha previsto l’istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell’ambiente, di un fondo con una dotazione di 30 milioni di euro (10 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018), 10 milioni dei quali (5 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017) destinati agli interventi di bonifica del SIN Valle del Sacco.

Il successivo comma 815 ha dettato disposizioni volte ad avviare, entro il 30 giugno 2016, interventi per le attività di bonifica e messa in sicurezza del SIN Bussi sul Tirino, secondo le priorità e gli scopi di reindustrializzazione previsti dalla normativa vigente.

L’articolo 14, comma 12, del decreto legge n. 244 del 2016 ha prorogato al 31 dicembre 2017 il termine relativo alla gestione emergenziale della situazione ambientale dello stabilimento Stoppani nel comune di Cogoleto.

Il quadro normativo sin qui illustrato è da ritenersi applicabile alle matrici ambientali definite all’articolo 240 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (suolo, sottosuolo, acque sotterranee e, nei termini visti, materiali di riporto); nel novero di dette matrici non rientrano i sedimenti siano essi marini, fluviali o lacustri e le acque superficiali; di sicura rilevanza nei procedimenti relativi ai siti di interesse nazionale.

Si evidenzia, infine, come, ai sensi dell'articolo 239, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006 gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani fatte salve le competenze e le procedure previste per i SIN.

Una norma rilevante per l'intera questione delle bonifiche è stata introdotta nel decreto legislativo n. 152 del 2006 dall'articolo 31 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (cosiddetto "Collegato ambientale").

Si tratta del nuovo articolo 306-*bis*, che disciplina la materia delle transazioni per le procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale di siti inquinati di interesse nazionale:

"Art. 31. (Introduzione dell'articolo 306-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di risarcimento del danno e ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale).

1. Dopo l'articolo 306 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è inserito il seguente:

Art. 306-*bis*. – (Determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale).

1. Nel rispetto dei criteri di cui al comma 2 e tenuto conto del quadro comune da rispettare di cui all'allegato 3 alla presente parte sesta, il soggetto nei cui confronti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha avviato le procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale di siti inquinati di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nonché ai sensi del titolo V della parte quarta e della parte sesta del presente decreto, ovvero ha intrapreso la relativa azione giudiziaria, può formulare una proposta transattiva.

2. La proposta di transazione di cui al comma 1: *a)* individua gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa; *b)* ove sia formulata per la riparazione compensativa, tiene conto del tempo necessario per conseguire l'obiettivo della riparazione primaria o della riparazione primaria e complementare; *c)* ove i criteri risorsa-risorsa e servizio-servizio non siano applicabili per la determinazione delle misure complementari e compensative, contiene una liquidazione del danno mediante una valutazione economica; *d)* prevede comunque un piano di monitoraggio e controllo qualora all'impossibilità della riparazione primaria corrisponda un inquinamento residuo che comporta un rischio per la salute e per l'ambiente;

*e)* tiene conto degli interventi di bonifica già approvati e realizzati ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto;

*f)* in caso di concorso di più soggetti nell'aver causato il danno e negli obblighi di bonifica, può essere formulata anche da alcuni soltanto di essi con riferimento all'intera obbligazione, salvo il regresso nei confronti degli altri concorrenti;

*g)* contiene l'indicazione di idonee garanzie finanziarie.

3. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, dichiara ricevibile la proposta di transazione, verificato che ricorrono i requisiti di cui al comma 2, ovvero respinge la proposta per assenza dei medesimi requisiti.

4. Nel caso in cui dichiaro ricevibile la proposta di transazione, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare convoca, entro trenta giorni, una conferenza di servizi alla quale partecipano la regione e gli enti locali territorialmente coinvolti, che acquisisce il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dell'Istituto superiore di sanità. In ogni caso il parere tiene conto della necessità che gli interventi proposti, qualora non conseguano il completo ripristino