

La bonifica semplificata nei punti vendita carburanti: MISE e MISU nell'autocertificazione

✓ Matteo Benozzo

Premessa

L'argomento è di particolare attualità in quanto nell'ultimo periodo la semplificazione nelle procedure di bonifica da tutti auspicata e dal Legislatore nazionale riconosciuta nell'art. 249 e nell'allegato 4, Parte IV, Titolo V del Codice dell'ambiente (Germanò-Rook Basile, 2013), proprio ed esplicitamente per le reti di distribuzione carburanti, sta vivendo un forte **attacco allo snellimento** che, partito a livello locale, sta avendo eco in altre giurisdizioni territoriali e ha già ricevuto in parte riconoscimento in una frettolosa pronuncia cautelare del Consiglio di Stato e in una decisione forse non proprio puntuale del Tar Lazio, sede di Roma. Tale attacco, mosso dalla Regione Lazio, si fonda su una curiosa interpretazione della disciplina in materia, che porta ad una rilettura degli eventi di interesse tale da condizionare nei siti di ridotte dimensioni e, in particolare, nei distributori di carburante, tutte le attività di bonifica ancora in corso, in via di attivazione ovvero addirittura già concluse, imponendo un nuovo approccio all'applicazione delle regole e sollevando dubbi che in queste poche pagine si tenterà di affrontare.

Regole semplificate nella bonifica delle reti di distribuzione carburanti

Le reti di distribuzione carburante rappresentano forse la realtà imprenditoriale maggiormente conosciuta in materia di bonifiche. Oggetto negli anni di un numero talmente elevato di attività di risanamento, che la tecnica e le scienze applicate hanno oramai acquisito per queste realtà un'esperienza completa e decisamente totalizzante e tale da poter considerare routine gli interventi di bonifica sui distributori di carburante; una routine per questioni fronteggiate e rischi assolutamente conosciuti e prevedibili, dove natura e tipologia dei possibili contaminanti e caratteristiche dei potenziali eventi di inquinamento e il loro sviluppo sono decisamente privi di misteri (Legambiente, 2005; Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti», 2012).

È per tali ragioni che su questa realtà imprenditoriale il Legislatore nazionale ha espressamente elaborato la disci-

plina di cui all'art. 249, plasmando proprio sui distributori di carburante le regole che oggi trovano applicazione per l'intera possibile casistica dei siti di ridotte dimensioni. Tali regole si concretizzano nell'abbandono delle procedure ordinarie a favore di una gestione molto più snella del rapporto pubblico-privato, con eliminazione dei formalismi ingessanti del continuo avallo pubblico e dell'approvazione preventiva e condizionante di ogni fase di intervento, prediligendo un coinvolgimento minimo delle autorità e addirittura il riconoscimento della possibilità di chiudere lo stesso procedimento avviato, in assenza di superamenti delle concentrazioni soglie di contaminazione (CSC), con una semplice auto-certificazione (Benozzo, 2013).

Ed infatti, per i

«siti di ridotte dimensioni (quali ad esempio, la rete di distribuzione carburanti) oppure... [le] aree circoscritte, anche nell'ambito di siti industriali, di superficie non superiore a 1.000 metri quadrati» (paragrafo «Premessa» dell'allegato 4),

il Titolo V del Codice dell'ambiente prevede una specifica disposizione, l'art. 249, e un autonomo allegato (l'Allegato 4, per l'appunto) con regole speciali il cui «principio... guida... si basa sulla semplificazione delle procedure amministrative da seguire» (così il paragrafo «Criteri Generali» dell'Allegato 4).

Siffatto articolo e il relativo allegato si sostituiscono alle regole puntuali e alle tempistiche stringenti della procedura ordinaria fatta di controlli diretti e ingerenze continue delle pubbliche autorità, in grado di condizionare la validità dei dati raccolti e scegliere le attività da compiere e le tecniche da utilizzare nell'ambito di un articolato *iter* procedurale con numerose conferenze di servizi (CdS), complicate relazioni e progetti, e onerose analisi e verifiche (Vipiana Perpetua, 2010).

Nota:

- ✓ Università degli studi di Macerata. L'articolo riproduce la relazione tenuta dall'Autore al Convegno nazionale sul tema «Bonifica dei siti di distribuzione carburante - IV edizione: semplificazioni», promosso da UP - Unione Petrolifera in Ferrara il 19 settembre 2013, in occasione e nell'ambito del RemTech 2013.

La procedura semplificata di bonifica, invece, inizia con una comunicazione a comune, provincia e regione, e prosegue con l'eventuale posa in opera di misure di prevenzione e di interventi di messa in sicurezza, attuati i quali, il Legislatore ha previsto nell'Allegato 4 tre possibili fattispecie, tre casi, in cui la semplificazione giunge al suo apice, prevedendo nel primo caso, al rientro dell'emergenza e dei livelli di CSC, la possibilità di chiudere la procedura avviata con un semplice aggiornamento della comunicazione iniziale, trasmettendo la relazione tecnica dell'accertamento compiuto che dimostri l'assenza di superamenti. E proprio su questa fase di bonifica, la Regione Lazio è intervenuta con una curiosa lettura restrittiva della disciplina, proponendo una contrazione delle regole sviluppate.

La proposta interpretativa della Regione Lazio

Con nota del 25 gennaio 2012 (prot. n. 34363/DA/02/11), la Regione Lazio ha proposto alle proprie province, alle sezioni locali dell'Arpa Lazio e al Comune di Roma Capitale l'applicazione della normativa sulle bonifiche semplificate ai sensi di una particolare interpretazione basata sul fatto che nel testo dell'allegato, riguardo al 1° caso, si farebbe espressamente riferimento solo agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza (MISE) e non già anche agli interventi di messa in sicurezza d'urgenza (MISU). Per cui, secondo la Regione,

«qualora, a seguito del superamento dei valori soglia di contaminazione (CSC), oltre agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza siano necessari opportuni interventi di messa in sicurezza d'urgenza... (quali la movimentazione ed eventuale asportazione di terreno) per riportare la situazione al di sotto delle CSC, il soggetto responsabile»

dovrebbe essere tenuto a proseguire la procedura di bonifica semplificata con la presentazione di un apposito PuB (1).

Ossia, ponendo l'accento sulle (supposte) differenti definizioni di MISE (art. 240, comma 1, lett. m del Codice dell'ambiente) e MISU (Allegato 3 della parte IV, Titolo V del Codice dell'ambiente) e sul fatto che le prime sarebbero eseguibili solo su **fonti primarie** di contaminazione, dovendosi qualificare come MISU le attività emergenziali su **fonti secondarie**, la Regione Lazio sostiene che non sarebbe mai possibile chiudere in autocertificazione il procedimento semplificato di bonifica ex primo caso dell'Allegato 4 (ritrovamento di una potenziale contaminazione che interventi di messa in sicurezza escludono riportando le CSC al di sotto dei parametri tabellari), qualora tra le attività eseguite nell'immediato vi sia anche una movimentazione di terreno. Ciò in quanto, essendo il suolo - secondo la Regione - sempre una **fonte secondaria** e mai una **fonte primaria** di contaminazione perché in nessun caso in grado di rappresentare origine diretta ed esclusiva di inquinamento se

non per cause antropiche, e potendo le MISE essere eseguite legittimamente solo sulle **fonti primarie** ed esclusivamente in presenza di specifiche situazioni di emergenza (cfr. lett. t dell'art. 240, comma 1 del Codice dell'ambiente), le attività in sicurezza che coinvolgono *terreno* acquisterebbero sempre e solo la qualifica di MISU che, in quanto non MISE, non rientrerebbero nella lettera di tale primo caso dell'Allegato 4, obbligando la prosecuzione della bonifica con il secondo caso del medesimo allegato.

E tale posizione interpretativa è stata già oggetto di un duplice pronunciamento giurisprudenziale che ha di fatto riconosciuto in parte fondata la lettura della Regione, a scapito di quella semplificazione procedurale perseguita a livello nazionale.

Sia il Consiglio di Stato, sia il Tar Lazio, sede di Roma, hanno entrambi disconosciuto in successione la fondatezza delle lamentele avanzate dai rispettivi ricorrenti, lasciando impregiudicati i relativi provvedimenti impugnati ed emessi sulla base della nota della Regione.

Il primo, ha respinto un appello cautelare sul presupposto «che, come dichiarato dallo stesso appellante, le attività poste in essere hanno comportato anche la rimozione e smaltimento a discarica autorizzata del terreno proveniente dallo scavo di rimozione dei serbatoi in-

Nota:

(1) Per completezza, in particolare, la nota recita:

«in riferimento ai procedimenti amministrativi riguardanti i siti di ridotte dimensioni per cui sono applicate le procedure semplificate d'intervento (art. 249), disciplinate dall'Allegato 4, Parte IV, Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006, si precisa che le attività di messa in sicurezza d'emergenza (ex art. 240 comma 1, lett. m) riguardano: "Ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente. // Qualora, a seguito del superamento dei valori soglia di contaminazione (CSC), oltre agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza siano necessari opportuni interventi di messa in sicurezza d'urgenza e/o di bonifica (quali la movimentazione ed eventuale asportazione di terreno) per riportare la situazione al di sotto delle CSC, il soggetto responsabile, una volta effettuate le comunicazioni previste dall'art. 242 comma 1, dovrà presentare agli Enti competenti il Progetto unico di Bonifica (cfr. secondo caso previsto nell'Allegato 4), contenente la descrizione delle attività eseguite ed una proposta di indagine adeguata al caso, finalizzata alla verifica e al controllo, da parte dell'autorità competente, del ripristino delle concentrazioni del sito al di sotto delle CSC. // Contestualmente alla presentazione del Progetto unico di Bonifica, dovranno essere fornite le garanzie finanziarie, da determinarsi sulla base di specifico Computo metrico estimativo presente nello stesso. // Tale P.u.B. dovrà essere quindi approvato dalle autorità competenti prima dell'esecuzione degli interventi di bonifica, come previsto nell'Allegato 4, secondo caso. // Successivamente, seguirà una verifica in campo da parte di Arpa Lazio con prelievo ed analisi di campioni di terreno e/o acque sotterranee con la redazione di una relazione tecnica finalizzata alla chiusura del procedimento di bonifica ed al rilascio, da parte della Provincia, della certificazione di avvenuta bonifica; tale certificazione concluderà il procedimento di notifica ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006. // Le attività degli Enti saranno regolate dalla D.G.R. 451/2008».

terrati, attività quest'ultima che secondo quanto previsto dalla normativa tecnica di cui al D.Lgs. n. 152/2006, rientra tra le attività di bonifica e ripristino ambientale e messa in sicurezza permanente (in quanto interventi *ex situ off-site*: con movimentazione e rimozione di materiali e suolo inquinato fuori dal sito stesso, per avviare i materiali e il suolo negli impianti di trattamento autorizzati o in discarica), e non tra quelle di mera messa in sicurezza d'emergenza» (Consiglio di Stato, sez. V, 17 aprile 2013, n. 1372, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>).

La sezione I *ter* del TAR Lazio, poi, ha depositato il 15 luglio 2013 un provvedimento di merito giungendo addirittura ad affermare a suo giudizio

«che la Regione abbia correttamente interpretato la disciplina contenuta nell'Allegato 4» (Tar Lazio, Roma, sezione I *ter*, 15 luglio 2013, n. 7001, *iv*).

I dubbi di condivisione della posizione della Regione: la distinzione tra fonti primarie e fonti secondarie

La lettura proposta dalla Regione Lazio e fatta propria dalle due Corti ha effetti di notevole irrigidimento e allungamento delle procedure di bonifica anche forse oltre il ragionevole, e si presenta costellata da una serie di debolezze interpretative tali da minarne la stessa fondatezza e condivisione, ove le conclusioni e i formalismi proposti sembrerebbero essere conseguenza più che altro di una lettura limitata della disciplina, non curante dei confini effettivi degli istituti coinvolti e del sistema in cui il singolo passaggio interpretato è inserito.

In particolare, la posizione interpretativa della Regione - come specificato dal Tar Lazio - si fonderebbe sul fatto che le MISE non sarebbero attuabili in casi di inquinamenti storici, ma solo di **eventi ripetuti** estemporanei, dove comunque la **movimentazione di terreno** più o meno contaminato potrebbe avvenire solo nell'ambito di MISU e non già di MISE, con la conseguenza che le relative procedure semplificate di bonifica non potrebbero mai concludersi in autocertificazione ai sensi del primo caso per una lettura restrittiva dell'allegato.

Che MISE e MISU siano effettivamente due istituti distinti ed autonomi, però, non è un dato così scontato, come decisamente non assodato è il fatto che nell'ambito delle MISE sia esclusa la movimentazione di terreno ovvero che gli interventi di MISU impediscano sempre e comunque la conclusione in autocertificazione del procedimento semplificato di bonifica ai sensi del primo caso dell'allegato 4.

Riguardo la **movimentazione di terreno**, esclusa in MISE ma ritenuta legittima solo nell'ambito di MISU, la convinzione della Regione Lazio muove da una presunta differenza di oggetti di intervento dei due istituti di MISE e MISU,

dove le prime potrebbero operare unicamente su **fonti primarie** mentre le seconde sia su **fonti primarie** sia su **fonti secondarie**. Per cui la **movimentazione di terreno** sarebbe sempre un'attività di MISU e mai di MISE per la qualifica attribuita in astratto al terreno, ritenuto sempre e solo **fonte secondaria** e mai **primaria** di contaminazione, e quindi oggetto estraneo alla definizione di MISE.

Senonché per il **terreno** la distinzione tra **fonte primaria** e **fonte secondaria** di contaminazione non opera in automatico e in astratto come pretenderebbe la Regione, ma in una lettura concreta della singola fattispecie, con separazione delle fonti di contaminazione solo a valle di valutazioni specifiche della singola vicenda e solo in seguito al ritrovamento della criticità e, quindi, all'apertura della procedura stessa.

Ed invero, al pari di quanto più volte sostenuto dalla giurisprudenza sulla distinzione tra MISE ed attività di bonifica, in cui è necessaria sempre una valutazione del singolo caso, in quanto centrale è solo l'elemento **quantitativo** (entità della contaminazione che interessa il sito, della dimensione delle opere da compiere e della ripetitività del necessario intervento) non riposando la differenza tra i due tipi di attività sulla tipologia in astratto delle opere da compiere o compiute, ma sulla dimensione concreta in cui esse si realizzano (i.e. le MISE sono sempre e comunque opere anticipate di bonifica) (Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 9 ottobre 2009, n. 1736, in *Foro amm. Tar*, 2009, 2737; Butti-Peres, 2008; Graziano, 2011; Benozzo, 2013), anche la distinzione tra **fonti primarie** e **fonti secondarie** riposa, non su di una separazione netta, ma su di un criterio dimensionale soggettivo che consente una separazione mobile di confini non fissi in base alle quantità di materiale concretamente interessato in riferimento al singolo caso.

Ossia, non è possibile attribuire sempre e comunque la qualifica di **fonte primaria** di contaminazione esclusivamente a beni altro rispetto al *terreno*, considerando questo in ogni caso **fonte secondaria** perché mai potenzialmente origine diretta di inquinamenti, anche quando circostante alle e strettamente integrato con **fonti** indubitabilmente **primarie** o divenuto esso stesso potenziale origine di inquinamento. Se qualificabile sempre e comunque come **fonte secondaria**, si verificherebbero casi paradossali che non possono essere accettati da una disciplina la cui applicazione secondo lo stesso Tar sopra richiamato è tale da poter comprimere ogni diritto soggettivo costituzionalmente subordinato alla tutela dell'ambiente.

In questo senso, ad esempio, esemplare appaiono essere gli interventi proprio sui serbatoi interrati degli impianti di distribuzione carburanti, ove le attività di MISE su tali serbatoi (**fonte** incontestabilmente **primaria**) coinvolgono necessariamente anche suolo e sottosuolo circostante, che in caso di rimozione dei serbatoi, vengono scavati con generazione di materiali di risulta e quindi, portando alla **movimentazioni di terreno**. Come si potrebbe in-

tervenire, pertanto, su tali serbatoi in MISE e assolvere agli obblighi di celerità voluti dalla legge se le stesse MISE non potrebbero essere attuabili secondo la tesi qui in discussione, importando in queste ipotesi anche movimentazioni di terreno?

E tale paradosso è maggiore nei casi ordinari di intervento nei punti vendita carburanti, in cui la scoperta di un potenziale impatto è solitamente successiva alla rimozione dei serbatoi, quindi successiva alle attività che originano le terre e rocce da scavo da rimozione e, pertanto, successiva alla movimentazione di terreno che non avviene praticamente mai in seno alla bonifica, ma sempre in una fase precedente, governata da differenti regole. Normalmente tali terre e rocce da scavo (conseguenza diretta ed imprescindibile - si ripete - delle attività di sostituzione o solo smantellamento del parco serbatoi) sono gestite dagli stessi privati come rifiuti. Pertanto, quando la scoperta di una potenziale contaminazione si attualizza, il privato si trova di fronte ad una situazione di potenziale contaminazione del suolo e delle falde acquifere in cui i serbatoi interrati sono di solito già in superficie, adagiati proprio sul suolo, e accanto ad essi e nel fondo scavo sono solitamente presenti quantità di terre e rocce già movimentate e, pertanto, già rifiuti per volontà dello stesso privato, attualmente in deposito temporaneo ovvero in giacenza nella fossa di alloggiamento dei serbatoi rimossi.

Di conseguenza, all'apertura della procedura semplificata di bonifica, il privato si trova a dover fronteggiare una duplice origine potenziale di contaminazione repentina: i serbatoi rimossi e l'eventuale terreno originato dalla rimozione, stoccato o ancora giacente nel fondo scavo, che se contaminato non può che essere spostato da dove depositato o giacente, e conferito direttamente in discarica.

Come si può non intervenire in MISE per tali terricci, ma poterlo fare sui serbatoi oramai rimossi? Entrambe le attività non sono altro che una misura di messa in sicurezza in situazione emergenziale ed entrambe volte ad evitare che attuali fonti di contaminazione rimangano a contatto con le ordinarie componenti ambientali di suolo, acqua superficiale o sotterranea e aria.

Ovviamente, incidendo sugli obblighi di intervento emergenziale, la posizione interpretativa avanzata dalla Regione è difficilmente condivisibile, risultando indispensabile un correttivo al suo ragionamento che dia almeno asilo ad una qualifica mobile di **fonte primaria**, accettandola non solo e direttamente per una fonte siffatta, ma anche per tutto quanto ad essa strettamente e imprescindibilmente collegato o comunque tale da essere necessariamente coinvolto negli interventi compiuti per fronteggiare l'emergenza, nonché per tutto quanto è diretta origine di inquinamento al momento del verificarsi ovvero alla scoperta della criticità.

In altri termini, la distinzione tra **fonti primarie** e **fonti secondarie** di contaminazione non può mai essere

astratta, compiuta su dati relativi a situazioni passate e prescindere in automatico dal caso concreto, ma deve essere compiuta al momento dell'evento e portare ad una qualificazione che, al pari di quanto accade per la nozione di *rifiuto*, sia viva e si conformi e si realizzi esclusivamente rispetto al singolo caso, non altro.

Oltretutto, le MISE non sono eseguibili solo in occasione di eventi accidentali (incidenti), ma anche in inquinamenti storici, in quanto la definizione legislativa di MISE non fa riferimento alla «repentinità» in riferimento qualificante all'atto origine della contaminazione, bensì alla contaminazione in sé.

Ed invero, è la stessa lettura del Titolo V della parte IV del Codice dell'ambiente, che prevede l'avvio della procedura di bonifica sia in caso di incidenti

«potenzialmente in grado di contaminare il sito», sia «di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione» (comma 1);

specificando poi che

«qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure... di messa in sicurezza di emergenza adottate - [enfasi ag giunta - ndr]» (comma 3).

E considerando che le MISE si sostanziano in

«ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t)»,

in cui l'elencazione presente è unicamente esplicativa, essendo preceduta dalla chiara espressione «*ad esempio*», la *repentinità* cui fa riferimento la definizione («*in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura*») non è da leggere in riferimento all'evento causa di contaminazione e quindi ai soli incidenti estemporanei, ma proprio alla contaminazione in sé, che se vive evoluzioni repentine, impone di intervenire immediatamente. E tale intervento è obbligatorio sempre ed indipendentemente dall'origine storica o meno della contaminazione, risultando determinante solo il fatto che, scoperta la situazione e accertata la repentinità dell'evoluzione, si intervenga nell'immediato.

Le MISU e il primo caso disciplinato dall'Allegato 4

Ugualmente non condivisibile appare la posizione che vorrebbe impedita la conclusione in autocertificazione del procedimento semplificato di bonifica ai sensi del 1° caso dell'allegato 4 in caso di attività di MISU e non MISE.

Al riguardo, è il medesimo allegato che esclude per le MISU

«qualsiasi autorizzazione, concessione, o nulla osta eventualmente necessario per lo svolgimento delle attività inerenti l'intervento», prevedendo che, ove tale intervento abbia escluso rischi o eliminato attuali superamenti delle CSC, le MISU siano sostitutive di ogni intervento di bonifica (v. *supra*).

La conseguenza è la facoltà di chiudere l'iter procedurale dopo il compimento delle attività risolutive compiute d'urgenza che abbiano fatto venir meno quella situazione giuridicamente rilevante per la disciplina che richiederebbe, al persistere dei superamenti di CSC - e solo in questo caso -, la prosecuzione delle indagini e delle attività sotto il controllo pubblico.

Conferma di tale conclusione (i.e. la possibilità di chiudere in autocertificazione *ex primo caso* la procedura a seguito di MISU) si trova nella lettera del paragrafo «Procedure Tecniche e Operative» del solito allegato 4, dove nel definire il contenuto degli interventi attuabili in procedura semplificata («Attività di Messa in sicurezza d'urgenza», «Caratterizzazione del sito», «Analisi di rischio sito-specifica» e «Bonifica»), è lo stesso Legislatore che nell'Allegato ha specificato quando e quali interventi considerare attuabili nell'ambito dei tre casi (primo, secondo o terzo). Ed infatti, in tale paragrafo, ai sottotitoli «Analisi di rischio sito-specifica» e «Bonifica» è stata aggiunta una specificazione tra parentesi che recita, rispettivamente, «casi 2 b e 3 di cui al punto precedente» (i.e. bonifica alle CSR e inquinamento falda) e «casi 2 a e b, 3 di cui al punto precedente» (i.e. bonifica alle CSC, bonifica alle CSR e inquinamento falda). Ossia, il Legislatore nella definizione dei contenuti delle attività che è possibile compiere in procedura semplificata, ha tenuto a precisare che «Analisi di rischio sito-specifica» e «Bonifica» sono attuabili esclusivamente nell'ambito del secondo e terzo caso, non anche del primo caso relativo agli interventi preventivi e di messa in sicurezza del sito.

Simili specificazioni però non appaiono nei due ulteriori sottotitoli «Attività di Messa in sicurezza d'urgenza» e «Caratterizzazione del sito», nel senso che entrambe le attività sono compatibili e realizzabili non solo nei casi secondo e terzo, ma anche nell'ambito del primo caso menzionato nell'allegato 4. E dal momento che tale ipotesi (il primo caso) si conclude sempre in autocertificazione se gli interventi effettuati riportino i valori di contaminazione del sito al di sotto delle CSC («la comunicazione di cui al punto precedente sarà aggiornata, entro trenta giorni, con una relazione tecnica che descriva gli interventi effettuati ed eventuale autocertificazione di avvenuto ripristino della situazione antecedente il superamento con annullamento della comunicazione»), se ne deve desumere che anche se nell'ambito del 1° caso sono compiute «Attività di Messa in sicurezza d'urgenza» e «Caratterizzazione del sito», il **rientro** delle concentrazio-

ni di inquinanti al di sotto delle CSC dà diritto alla chiusura della procedura in autocertificazione.

Il PuB e le sue finalità

A tutto concedere, poi, l'effetto della posizione assunta dalla Regione è l'obbligo di presentare un piano unico di bonifica (PuB) con relative garanzie finanziarie che descriva

«le attività eseguite ed una proposta di indagine adeguata al caso, finalizzata alla verifica e al controllo, da parte dell'autorità competente, del ripristino delle concentrazioni del sito al di sotto delle CSC» (così la nota della Regione).

Ossia, ciò che la Regione Lazio richiede in caso di MISU risolutive della potenziale contaminazione è una proposta di indagine ed una verifica del ripristino compiuto, quindi: un piano di caratterizzazione e un progetto di monitoraggio. Sennonché, nella procedura semplificata di bonifica, la legge non contempla il PuB per proporre monitoraggi o verifiche periodiche, ma solo per descrivere gli interventi di bonifica che si intendono e si devono ancora eseguire, prevedendo come presupposto all'obbligo di presentazione (del PuB) la presenza di superamenti attuali di CSC e non già - come, invece, accade in ipotesi di messe in sicurezza risolutive - a limiti mai superati o a valori rientrati a seguito delle attività in sicurezza.

Inoltre, il PuB sarebbe del tutto inutile e defaticante, risultando irragionevole e sproporzionato dinanzi alla situazione ambientale in cui le CSC rientrano nei parametri tabellari, configurando quindi una situazione non più giuridicamente rilevante ai fini della disciplina sulle bonifiche (i.e. l'assenza di superamenti delle CSC o di pericoli concreti ed attuali di superamento) e, quindi, non più tale da far sorgere obblighi particolari.

In altre parole: ciò che viene normalmente certificato per operare la chiusura della procedura semplificata di bonifica in autocertificazione impedisce che ci si debba far carico di attività al di fuori della procedura medesima, risultando irragionevoli e ingiuste e con l'unico effetto di «rimettere in termini» gli stessi enti di controllo nell'eseguire quelle verifiche che il comma 2 dell'art. 242 del Codice dell'ambiente prevede di compiere entro quindici giorni dall'autocertificazione.

La stessa finalità, poi, potrebbe essere raggiunta e l'obiettivo perseguito dagli enti di controllo se si dedicassero alle verifiche *ex art. 244* del Codice dell'ambiente, norma che consente loro di compiere ogni verifica ritenuta opportuna nello svolgimento del loro ufficio. Per cui la richiesta di prosecuzione della procedura non può che essere ritenuta irragionevole anche sotto il profilo della proporzionalità portando ad un allungamento dei tempi e un aumento ingiustificato dei costi del privato, nonostante la prova disponibile e raccolta dell'assenza di problematiche ambientali giuridicamente rilevanti.

Considerazioni conclusive

In conclusione, la lettura proposta dalla Regione Lazio e fatta propria dalle due Corti ha effetti di notevole irrigidimento e allungamento delle procedure di bonifica anche forse oltre il ragionevole, incidendo proprio lì ove il Legislatore nazionale identifica le ipotesi in cui la situazione ambientale può essere ed è effettivamente rilevante per il diritto, rispetto a quelle ipotesi in cui, compiute attività di messa in sicurezza, elementari ed immediate (come può essere proprio la raccolta di materiale inquinante e il suo allontanamento dal luogo di interesse), le dichiarazioni del privato attestino il rientro definitivo dell'emergenza.

Ossia da un lato il Legislatore nazionale dà peso e valore alle attestazioni dei singoli consulenti abilitati ed iscritti nell'apposita categoria dell'Albo nazionale gestori ambientali, ritenendo irrilevante e di fatto non sostenibile anche dal punto di vista economico un interessamento ulteriore degli enti pubblici a casi, più o meno storici, di **piccoli** inquinamenti rientrati; dall'altro lato la Regione Lazio diffida dell'attendibilità di tali **attestazioni private** pretendendo la prosecuzione di un procedimento originariamente destinato per legge a contrastare una situazione di inquinamento concreto ed attuale, per meri scopi di validazione di un dato disponibile e che non dovrebbe essere dubitabile.

Per la Regione, quindi, l'attestazione di assenza di inquinamenti non ha effetti immediati sui procedimenti di bonifica, ma si fa capitolo di un PuB da ultimare in una fase successiva della procedura, imponendo la presentazione di una proposta di ulteriori indagini conclusive, di garanzie finanziarie e di modelli di studio che richiedono apposita CdS e nuove attività. Come dire: un irrigidimento burocratico per validare un dato già acquisito e condiviso.

E tale irrigidimento si fa maggiore e pesa particolarmente per «la rete di distribuzione carburanti» dove, se il terreno in quanto tale è da considerare sempre e comunque una **fonte secondaria** e, quindi, gestibile esclusivamente nell'ambito delle MISU che, in quanto non MISE, non consentirebbero la chiusura della procedura in autocertificazione, per tali siti il procedimento di bonifica non potrebbe mai aver conclusione nell'ambito del primo caso dell'Allegato 4. Nei distributori di carburanti, come visto, la scoperta di un potenziale impatto ambientale è sempre successiva alla rimozione del parco serbatoi, quindi successiva - seguendo il ragionamento degli enti - sempre all'eliminazione della **fonte primaria di contaminazione** e, pertanto, all'avvio della procedura di bonifica. Per cui non sarebbero mai MISE le attività compiute nell'immediato in siffatti impianti in quanto, venuta meno la **fonte primaria**, al massimo le attività emergenziali avrebbero come possibile oggetto le sole **fonti secondarie**, le uniche rimaste sul sito. Senza contare poi che se l'eventuale intervento in emergenza avvenisse in assenza di parco serbatoi o quanto meno in assenza di loro asportazione, le attività

avverrebbe sempre e solo luogo - secondo il ragionamento proposto - su terreno, con relative conseguenze.

Tali effetti non appaiono sostenibili, né la lettura proposta dalla Regione e fatta propria dalle due Corti appare condivisibile, se non altro per la semplice constatazione che la stessa disciplina semplificata che di fatto vorrebbe esclusa ai distributori nella parte dell'autocertificazione, è in realtà nella sua interezza il prodotto delle esigenze proprio di tali siti, presi a modello dal Legislatore per plasmare le regole applicative di cui all'art. 249. Gli stessi siti che appena un anno fa sono stati oggetto di una nuova previsione normativa di favore addirittura all'interno dei Siti di Interesse Nazionale dove potranno godere di una disciplina *sui generis*, speciale e totalmente semplificata rispetto alle regole ordinarie.

L'art. 36, comma 4 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (il c.d. «decreto sviluppo», convertito con modifiche dalla legge 7 agosto 2012 n. 134), in particolare, ha previsto l'inserimento all'art. 57 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito con modifiche dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) di un nuovo comma, il comma 15-bis, in forza del quale

«al Titolo V, Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche e integrazioni, all'articolo 252, comma 4, sono aggiunte, infine, le seguenti parole: "il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti"».

Come dire: da un lato la legge agevola e prevede semplificazioni di procedura nelle bonifiche degli impianti di distribuzione carburanti sempre maggiori, a vantaggio della celerità del riuso o della loro conversione e, dall'altra, la Regione Lazio giunge ad ostacolare siffatta volontà semplificativa, comprimendo, impedendo e disconoscendo tale *favor* normativo, pretendendo ed imponendo complicazioni, appesantimenti e oneri aggiuntivi che in assenza di concrete criticità - già ampiamente escluse dalla certificazione del privato - si risolvono in maggiorazioni ingiustificabili e sproporzionate, con conseguenze anche di ingiustizia manifesta e difformità di trattamento rispetto a punti vendita sul resto del territorio nazionale.

Meglio quindi, se proprio si volesse tentare di seguire l'ente locale sul percorso sostitutivo del Legislatore, che almeno l'ipotesi ricostruttiva proposta dia seguito e rispetti i principi, le regole e l'intero quadro normativo in cui necessariamente viene a calarsi, procedendo ad una distinzione tra istituti equivalenti, ma che abbia una qualche soggettività e sia coerente con le norme ambientali che vogliono ed esigono una lettura della fattispecie concreta, qualificante per le sue specificità e non già a fronte di criteri astratti e del tutto avulsi dal singolo contesto. Un'ipotesi ricostruttiva, comunque, che sia e garantisca l'applicazione corretta della disciplina anche dove non espressamente scritto.