RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2015

GIUSEPPE GARZIA

Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati



G. Giappichelli editore

Giuseppe Garzia*

Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati.**

SOMMARIO: *1. L'"emergenza" costituita dai suoli contaminati e l'evoluzione della disciplina normativa sulla bonifica. - 2. I caratteri rilevanti del procedimento di bonifica previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006. 2.1. Gli strumenti previsti per fare fronte ad una possibile situazione d'emergenza: le misure di prevenzione. - 2.2. Il sistema delle competenze. – 2.3. La conferenza di servizi. – 2.4. Le attività tecnico – scientifiche e il ruolo delle agenzie per l'ambiente. - 3. L'individuazione dei criteri di selezione e esecuzione degli interventi e i relativi presupposti. Le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili (c.d. BATNEEC). – 3.1. Il requisito della sostenibilità dei costi e le sue possibili interpretazioni. - 4. Le recenti innovazioni al codice dell'ambiente in tema di bonifiche. – 4.1. La procedura semplificata: art. 242 bis. – 4.2. Il problema del silenzio – assenso nei procedimenti in materia ambientale. – 4.3. La procedura di transazione relativa alla bonifica dei siti di interesse nazionale: art. 306 bis.*

1. L'"emergenza" costituita dai suoli contaminati e l'evoluzione della disciplina normativa sulla bonifica.

Tra le "emergenze" ambientali dei nostri tempi quella relativa all'inquinamento dei suoli e delle falde costituisce senza dubbio una delle più preoccupanti.

Ciò si deve, da un canto, ai rischi per la salute umana che derivano dai fenomeni di contaminazione[1], dall'altro, e soprattutto, alle dimensioni "quantitative" raggiunte oramai dal problema. Infatti, ma probabilmente i dati

* Professore aggregato in Diritto dell'ambiente nell'Università di Bologna, sede di Ravenna.

** Il presente scritto costituisce una rielaborazione della relazione dal titolo *Bonifiche, competenze, responsabilità e poteri amministrativi* tenuta nell'ambito del Convegno su «Emergenze ambientali e tutela giuridica» organizzato a Ravenna il 26 – 27 novembre 2015 dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

[1] Com'è noto i rischi per la salute dell'uomo possono derivare o dal contatto (diretto e indiretto) con la matrice contaminata, oppure dal fatto che spesso le sostanze inquinanti presenti nel suolo (e nella falda) finiscono nella catena alimentare.

sono erronei per difetto, si ritiene che circa il tre per cento del territorio nazionale necessiti di interventi di bonifica in quanto contaminato[2].

Sotto questo profilo è probabilmente corretto affermare che siamo di fronte ad una vera e propria situazione di "emergenza", le cui cause sono, peraltro, ampiamente note[3].

A fronte del grave problema dei suoli inquinati il legislatore ha risposto, nell'ultimo ventennio, con l'adozione di una serie di normative, alcune di carattere generale, altre - viceversa - emanate sulla base di situazioni di "contingenza", le quali hanno però finito per creare un quadro normativo quanto mai disorganico ed eterogeneo all'interno del quale rimangono tra l'altro non ancora disciplinati importanti aspetti della materia[4].

Sotto questo profilo possiamo individuare tre diverse fasi di evoluzione della legislazione[5].

Una prima fase è costituita dall'emanazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, seguita dal d.m. n. 471 del 1999, con il quale, per la prima volta, anche se con una normativa lacunosa e probabilmente inadeguata sotto diversi aspetti, si è comunque cercato di intervenire sulla complessa materia.

Una seconda fase è costituita dagli art. 239 ss. del d.lgs. 152 del 2006 che hanno disciplinato le bonifiche in senso complessivo e in modo molto più organico.

La nuova normativa si è articolata in due procedimenti "base": quello previsto dall'art. 242 per le bonifiche di interesse regionale e quello previsto dall'art. 252 per i siti di interesse nazionale (SIN)[6].

---

[2] Sul punto si rinvia ai dati contenuti nella Relazione sulle bonifiche dei siti inquinati (2012) elaborata dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

[3] V. successivo par. 4.

[4] Il caso più importante è quello costituito dalla disciplina delle aree agricole; infatti non risulta essere stato ancora emanato il regolamento di attuazione dell'art. 241 del d.lgs. n. 152 del 2006.

[5] In dottrina non sono mancate ricostruzioni di carattere generale dell'istituto. Prima del d.lgs. n. 152 del 2006 si veda F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Giuffrè, Milano, 2001; P.M. VIPIANA (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. Aspetti problematici*, CEDAM, Padova, 2002. Più di recente F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in DELL'ANNO-PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2013, II, p. 273 ss e S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in FERRARA-SANDULLI (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, II, p. 687 ss.

[6] Peraltro, se si esclude il sistema delle competenze (articolate sul binomio Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - ISPRA), sul piano strettamente procedimentale l'art. 252, comma 4°, richiama l'art. 242.

Tra le diverse importanti innovazione introdotte la più significativa è quella costituita dalla procedura di "analisi del rischio" che rappresenta lo strumento centrale e decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica[7].

Infatti, a differenza di quanto previsto dal d.lgs. n. 22 del 1997[8], un "sito" deve ritenersi "contaminato" (e quindi si pone come necessario l'intervento di bonifica) solamente nell'ipotesi in cui risultino superati i valori concentrazione soglia di rischio (CSR) così come determinati proprio a seguito dell'applicazione della procedura di analisi di rischio sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione[9].

Una terza fase, iniziata peraltro già nel 2008 con il d.lgs. n. 4[10], è caratterizzata da una serie di interventi legislativi, sia di carattere generale che di natura più puntuale[11], aventi essenzialmente lo scopo di favorire la semplificazione delle diverse tipologie di procedimenti di bonifica o, comunque, la definizione delle procedure non ancora concluse.

Tra questi - senza dubbio - il più rilevante è quello costituito dall'art. 13, comma 1°, del d.l. n. 91 del 2014 conv. nella l. n. 114 del 2014 (c.d. decreto "competitività") che ha introdotto, nell'ambito del d.lgs. n. 152 del 2006, una procedura semplificata di carattere generale applicabile cioè sia ai siti di interesse nazionale che a quelli di interesse regionale[12].

2. I caratteri rilevanti del procedimento di bonifica previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006.

---

[7] In questo senso si è espressa anche la Corte Costituzionale nella sentenza 214 del 2008.

[8] Il quale, viceversa, aveva dato vita ad una disciplina ispirata ad un criterio rigido di eliminazione assoluta del rischio basata sul mero presupposto del superamento (o del pericolo concreto e attuale del superamento) dei parametri tabellari di cui al d.m. n. 471 del 1999. In questo senso si veda S. GRASSI, *La bonifica, cit*., p. 689.

[9] Art. 239, comma 1, lett. e.

[10] C.d. "secondo correttivo" al d.lgs. n. 152 del 2006.

[11] Si pensi all'art. 241 *bis* relativo alle aree militari (introdotto dall'art. 13 del d.l. n. 91 del 2014 conv. nella l. n. 116 del 2014) oppure ai «siti inquinati nazionali di interesse pubblico per la riconversione industriale» (art. 252 *bis*, introdotto dal d.lgs. n. 4 del 2008 e da ultimo modificato dal d.l. 145 del 2013 conv. della l. n. 9 del 2014).

[12] Si tratta dell'art. 242 *bis* «Procedura semplificata per le operazioni di bonifica». Sul punto si veda il successivo par. 4.1.

Malgrado i recenti interventi del legislatore abbiano contribuito a creare alcune tipologie di procedimenti aventi diversi aspetti di "specialità"[13], lo "schema" previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 relativo alle bonifiche di interesse regionale costituisce comunque il punto di riferimento principale della disciplina amministrativa della suddetta materia.

A tal proposito, il primo elemento di riflessione che si evidenzia dall'analisi della norma è costituito dall'estrema complessità del procedimento (con le inevitabili conseguenze sulla sua durata), dovuta sia al fatto di prevedere il necessario coinvolgimento - a vario titolo - di numerosi soggetti pubblici (regioni, province, comuni e agenzie regionali per l'ambiente) – sia, soprattutto, alla sua stessa struttura, che, in linea di principio, può arrivare fino a otto diverse fasi[14]: 1. adozione – da parte del responsabile della contaminazione - delle misure di prevenzione da adottarsi al fine di evitare l'aggravamento del danno e relativa comunicazione alle diverse autorità competenti; 2. analisi per verificare i valori di CSC (concentrazione soglia di contaminazione); 3. nuova comunicazione alle amministrazioni competenti e presentazione del piano di caratterizzazione; 4. approvazione da parte della regione del suddetto piano previa convocazione della conferenza di servizi; 5. analisi dei valori CSR e approvazione del documento di analisi del rischio da parte della conferenza di servizi; 6. progettazione degli interventi di bonifica (o di messa in sicurezza, operativa o permanente) e presentazione del relativo piano; 7. approvazione del piano e degli interventi da parte della regione previa convocazione della conferenza di servizi; 8. esecuzione dei suddetti interventi (anche attraverso la stipula di appositi accordi di programma) ai quali segue il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica da parte della provincia.

La "variante" principale rispetto allo schema procedimentale di cui all'art. 242 si ha nell'ipotesi in cui non è il responsabile della contaminazione che si attiva per porre in essere le misure di prevenzione (cosa che peraltro avviene di frequente), bensì sono le stesse pubbliche amministrazioni che, nell'esercizio delle proprie funzioni, individuano un sito nel quale i livelli di

[13] Anche se va comunque precisato che alcune procedure "speciali" erano già previste anche nella prima versione del d.lgs. n. 152 del 2006. Si pensi, ad esempio, alle «Aree contaminate di ridotte dimensioni» (art. 249) per le quali si applicano le procedure semplificate di cui all'Allegato 4.
[14] Sul punto si rinvia alla analitica trattazione di F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, *cit*., p. 311 ss.

contaminazione sono superiori ai valori CSC[15]. In tale caso esse hanno l'obbligo di darne comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti; la provincia, ricevuta la comunicazione, dovrà diffidare, con ordinanza motivata, il responsabile della contaminazione a provvedere.

Tra i diversi aspetti di interesse sono quattro gli elementi che caratterizzano in modo più significativo il procedimento di cui all'art. 242: la previsione di "strumenti" preventivi in grado a far fonte ad una possibile situazione di emergenza; un sistema di competenze di carattere trasversale, capace, quindi, di coinvolgere una pluralità di soggetti pubblici; il ruolo di primo piano che assume nell'ambito del procedimento la conferenza di servizi; l'importanza degli accertamenti e, più in generale, delle funzioni di carattere tecnico – scientifico.

2.1. Gli strumenti previsti per fare fronte ad una possibile situazione d'emergenza: le misure di prevenzione.

Rispetto ad una possibile situazione di "emergenza" derivante o dal possibile verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, oppure dall'individuazione di contaminazioni storiche che possano comunque ancora comportare rischi di aggravamento della situazione, l'art. 242 attribuisce un ruolo di primo piano alle «*necessarie misure di prevenzione*» da adottarsi da parte del responsabile entro ventiquattro ore dall'evento o dalla relativa scoperta[16].

Esse consistono in tutte quelle possibili iniziative «*per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un prossimo futuro, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia*»[17].

Trattandosi di misure aventi natura preventiva va quindi escluso dall'ambito di applicazione dell'istituto il caso in cui il danno si è già verificato[18]. Del resto, lo stesso art. 240 fa esplicitamente riferimento ad un possibile rischio di danno sanitario e ambientale «*in un prossimo futuro*».

[15] Art. 244, comma 1°.
[16] Comma 1°.
[17] Art. 240, comma 1°, lett. i.
[18] Cfr. L. BUTTI – F. PERES, *Il codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 1944.

Sul piano della disciplina giuridica la particolarità di tali misure è che si tratta dell'unica tipologia di interventi rispetto ai quali risulta essere obbligato non solo il responsabile della contaminazione ma anche il proprietario o il gestore dell'area[19].

Tale importante deroga rispetto ai principi generali sulla responsabilità è comunque giustificabile in considerazione del fatto che si tratta, come si è detto, di misure di carattere "preventivo" (e quindi non ripristinatorio) con cui si intende fare fronte a una *«minaccia imminente per la salute o per l'ambiente»* e che tali soggetti risultano essere titolari di un potere di uso/custodia sull'area stessa[20].

Sotto questo profilo è quindi fondamentale distinguere le "misure di prevenzione" dalle "misure di sicurezza d'emergenza" (c.d. MISE), previste dall'art. 240, comma 1°, lett. m, che consistono in «*ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lett. t)*[21] *in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con le altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente*».

Le MISE, pur dovendo anch'esse essere inquadrate nell'ambito dei provvedimenti aventi carattere d'emergenza, a differenza delle misure di prevenzione seguono le ordinarie regole sulla responsabilità in quanto comunque presuppongono una situazione di pericolo derivante da un evento che ha causato un danno già in essere[22].

---

[19] Art. 245, comma 2°. In questo senso, di recente, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 11 maggio 2016, n. 928, che, con riferimento agli obblighi sussistenti in capo al proprietario, opportunamente distingue tra le misure di "prevenzione" e quelle di "riparazione".

[20] Cfr. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 21 maggio 2015, n. 1697.

[21] La lett. t elenca una serie di possibili condizioni di emergenza (si tratta comunque di un elenco esemplificativo): 1. Concentrazione attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossimi ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; 2. Presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; 3. Contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; 4. Pericolo di incendi ed esplosioni.

[22] Sulla base di quanto detto non appare condivisibile l'orientamento giurisprudenziale espresso in alcune decisioni, anche recenti, del TAR Lazio. Nella decisione (Sez. I, 12 febbraio 2015, n. 2509) si è affermato che «*la messa in sicurezza del sito appare essere misura di correzione di (diffusione o propagazione dei) danni; conseguentemente rientra nel genus delle precauzioni – unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva – che*

2.2. il sistema delle competenze.

Il secondo aspetto che caratterizza il procedimento in questione è costituito dalla pluralità di soggetti pubblici coinvolti: regioni, province, comuni, agenzie per l'ambiente, secondo uno schema "classico" della materia ambientale che vede le funzioni amministrative suddivise, in modo trasversale, tra i diversi soggetti pubblici[23].

Si tratta di una impostazione coerente con la previsione di cui all'art. 3 *ter*, comma 1°, del d.lgs. 152 del 2006 ai sensi del quale «*la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private*». Tale disposizione, è stato opportunamente sottolineato dalla recente dottrina[24], si ispira ad un sistema di *"govenance"* ambientale caratterizzato non da rapporti di natura gerarchica tra enti ma da un nuovo stile di governo improntato alla collaborazione e intersezione tra i diversi poteri pubblici.

Tornando al riparto di competenze di cui al procedimento in questione va osservato che le regioni hanno senza dubbio un ruolo centrale che essenzialmente ruota attorno a due funzioni fondamentali: l'autorizzazione/approvazione di tutti gli atti fondamentali della procedura (piano di caratterizzazione, piano di monitoraggio e progetto di bonifica)[25] e la convocazione e direzione della conferenza di servizi.

---

gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria e/o risarcitoria, non presuppone affatto l'individuazione del(eventuale) responsabile». In precedenza TAR, Lazio, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, aveva affermato la possibilità di imporre nei confronti del proprietario non responsabile, anche se solo in via provvisoria, misure aventi "natura ripristinatoria" (sul punto si rinvia ai puntuali rilievi critici di F. GIAMPIETRO, *Ordine di bonifica in via provvisoria a carico del proprietario incolpevole (ex art. 253 TUA)?*, in *Ambiente e sviluppo*, IPSOA, 2011, p. 543.

[23] Sui caratteri fondamentali del sistema di competenze in materia ambientale con specifico riferimento alle autonomie locali si rinvia ad A. ROMANO TASSONE, *Stato, regioni ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir.amm*., 1993, p. 107 ss; A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma – Bari, 2008, p. 73 ss.

[24] In questo senso P. PORTALURI, *Tutela dell'ambiente e poteri amministrativi*, in *giustizia-amministrativa.it.*

[25] Rispettivamente previsti dall'art. 242, commi 3°, 4° e 7°.

Anche le province hanno un ruolo di primo piano inquadrabile, in senso lato, nell'ambito della funzione di "controllo"[26]. All'interno della suddetta funzione rientrano, in particolare, lo svolgimento delle indagini e delle attività istruttorie avvalendosi della competenza tecnica delle agenzie regionali per l'ambiente[27] e - soprattutto - il compito di identificare il responsabile del superamento dei valori di concentrazione della soglia di contaminazione (CSC) attraverso l'adozione di una ordinanza motivata[28]. Importante, inoltre, in quanto atto conclusivo del procedimento, è il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica[29].

Infine ai comuni è attribuito principalmente il compito di dare esecuzione agli interventi in via sostitutiva. Infatti, ai sensi dell'art. 250, essi hanno l'obbligo di realizzare "d'ufficio" sia le procedure che gli interventi previsti dall'art. 242 nel caso in cui i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano e non provvedano altresì né il proprietario né altri soggetti interessati[30].

2.3. La conferenza di servizi.

Il terzo aspetto, che attiene alla vera e propria "struttura" del procedimento, è costituito dalla centralità del ruolo della conferenza di servizi convocata dalla regione.

Tale istituto, infatti, viene in rilevo in tre diversi momenti (rispettivamente previsti dai commi 3°, 4° e 7°): al fine di autorizzare il piano di caratterizzazione; per l'approvazione del documento di analisi di rischio e del progetto di bonifica o di messa in sicurezza, operativa e permanente.

[26] Cfr. S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, *cit*., p. 697.
[27] Comma 12°. Sul ruolo delle agenzie regionale v. il par. n. 2.4.
[28] Art. 244, comma 2°.
[29] Comma 13°.
[30] Il suddetto dovere in capo ai Comuni costituisce una conferma dell'orientamento secondo il quale l'attività di ripristino dei siti contaminati, pur dovendo gravare sul soggetto responsabile della contaminazione, ha comunque natura pubblicistica (in questo senso E. FERRARI, *Le bonifiche dei siti contaminati come attività amministrativa di ripristino*, in. *Riv.giur.ed*., 2016, p. 199 ss.); secondo l'Autore, infatti, «l'idea di fondo è che di fronte a determinati rischi o pericoli l'ordinamento attribuisce alla pubblica amministrazione un compito di intervento in funzione preventiva e eventualmente ripristinatoria. Si tratta del compito di garantire una sicurezza ritenuta essenziale per il vivere civile» (p. 218).

La scelta di considerare la conferenza di servizi come il "cardine" del procedimento di bonifica appare del tutto logica e condivisibile soprattutto in considerazione della pluralità di interessi (e di soggetti) che sono presenti nel suddetto procedimento. La conferenza, infatti, consentendo la valutazione congiunta e contestuale di tutti i diversi interessi coinvolti, finisce per perseguire (almeno su un piano teorico) l'obiettivo di semplificare e accelerare l'azione amministrativa garantendo, nel contempo, il loro contestuale confronto attraverso il coordinamento e la mediazione[31].

2.4. Le attività tecnico – scientifiche e il ruolo delle agenzie per l'ambiente.

Il quarto aspetto che caratterizza il procedimento di cui all'art. 242 è costituito dall'importanza che assumono gli atti e di accertamenti di natura tecnico-scientifica.

Si pensi, ad esempio, alle indagini e alle attività istruttorie volte ad accertare i limiti di concentrazione[32], oppure, sotto altro profilo, alla

[31] In questo senso si rinvia alla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale; da ultimo la sentenza 179 del 2012 (p. 5.2.1. del considerato in diritto). Sulla funzione della conferenza di servizi come istituto di coordinamento e semplificazione dei diversi interessi si è, del resto, espresso più volte anche il Consiglio di Stato: Sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5292: «In linea di principio, la conferenza di servizi è uno strumento di semplificazione amministrativa che, consentendo la valutazione congiunta e in unica sede di tutti gli interessi pubblici in gioco, attua i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento cui deve improntarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione della P.A., realizzando anche i corollari di speditezza, economicità, efficacia ed efficienza». A questo proposito va peraltro osservato che l'art. 2 della recente l.n. 124 del 2015 (c.d. legge "Madia") ha previsto la riforma complessiva della conferenza di servizi (da realizzarsi attraverso l'adozione di un decreto legislativo), riforma che si ispira ad una logica di semplificazione complessiva dell'istituto. Per ciò che attiene - nello specifico - alle amministrazioni portatrici degli interessi ambientali, tra i criteri di delega previsti dalla suddetta legge rilevano in particolare quello previsto dalla lett. g: «*previsione che si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente che, entro il termine dei lavori della conferenza , non si siano espresse nelle forme di legge*» e dalla lett. n. «*definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale cooperazione, di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti*». In dottrina, sul tema, per un inquadramento di carattere generale, v. D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002.

[32] Comma 12°.

individuazione delle prescrizioni tecniche da inserire in sede di approvazione del piano di caratterizzazione o del progetto di bonifica[33]. Si tratta, com'è evidente, di aspetti di fondamentale importanza in grado di condizionare in modo decisivo il proseguimento e fin anche le conclusioni dell'intero procedimento di bonifica.

L'importanza delle attività tecnico – scientifiche nell'ambito del procedimento di bonifica richiama, com'è evidente, in termini più generali il tema del rapporto tra scienza, tecnica e diritto in una tematica complessa, articolata e in continua evoluzione qual è quella ambientale[34], e, di conseguenza, anche quello dei rischi che possono derivare da un non corretto utilizzo delle analisi scientifiche[35].

Naturalmente, essendo l'oggetto del presente scritto limitato alla sola materia delle bonifiche, non è certamente questa la sede idonea per affrontare un argomento di così vasta portata[36]; va peraltro osservato come proprio lo specifico tema delle bonifiche, per la sua rilevanza sul piano generale e il suo peculiare e caratteristico "tecnicismo", può in qualche modo giustificare anche alcune riflessioni di carattere più generale.

In primo luogo, la consapevolezza dell'incertezza della scienza vista in funzione del fondamentale principio di precauzione (trave portante di tutta la materia ambientale)[37], pone la necessità che l'indagine scientifica non avvenga modo statico, ma piuttosto come un «*percorso aperto alla riflessione continua*»[38].

---

[33] Commi 3° e 7°.

[34] Sul punto si rinvia alla nota teoria elaborata da M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli Torino, 2007. Secondo l'Autore l'ambiente costituisce un sistema adattivo e complesso, quindi sempre in movimento per ricercare nuovi equilibri.

[35] Sui rischi derivanti dalla c.d. "junk science" si veda L. BUTTI, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in *Riv.giur.amb*., 2014, p. 129 ss.

[36] Per un inquadramento di carattere generale sull'argomento v. M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di) *Ambiente e diritto*,Leo S. Olschki , vol. I, Firenze 1999, p. 57 ss..

[37] Sul principio di precauzione in materia ambientale il contributo della dottrina è quanto mai ampio. Sul piano della ricostruzione generale si rinvia a G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico,* in *Dir.pubbl.,* 2004, p. 10075 ss; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005; L. BUTTI*, The precautionary principle in environmental law, Quad. riv.giur.amb.,* Milano, 2007.

[38] In questo senso F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p. 175 - 176. Di

Sotto questo aspetto, indubbiamente, il sistema di imposizione delle prescrizioni tecniche basato sulle "migliori tecniche disponibili" (previsto anche in tema di bonifiche)[39] proprio perché di natura più "elastica" rispetto a quello caratterizzato dalla fissazione diretta di limiti inderogabili attraverso *standards*, appare più idoneo a rispondere alle esigenze derivanti dall'evoluzione del progresso tecnologico[40] e quindi costituisce una migliore applicazione del suddetto principio di precauzione.

In secondo luogo, sotto il profilo più strettamente organizzativo, per ottenere migliori risultati sul piano tecnico – scientifico è necessario, ma non sufficiente, che le suddette attività siano affidate ad organismi aventi specifiche competenze, essendo altresì opportuno che tali soggetti si trovino anche in una posizione di autonomia rispetto agli altri organismi pubblici coinvolti nel procedimento.

In altri termini, un modello organizzativo incentrato su soggetti indipendenti sul piano tecnico - scientifico, in quanto privo di possibili

---

amministrazione "riflessiva" parla anche A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006, in particolare p. 155.

[39] V. par. successivo.

[40] Tale concetto è stato espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013 relativa al c.d. caso ILVA con riferimento alla disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA): «L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione. L'AIA è dunque un provvedimento per sua natura *"dinamico"*, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma ogni cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore» (7.2 del cons. in diritto). La sentenza è pubblicata su *Giur.cost*., 2013, p. 1424 ss. con diversi commenti tra cui quello di V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 85 del 2013.* Sui vantaggi del sistema basato sulle MTD è altresì interessante la decisione del TAR Umbria, 12 novembre 2004, n. 695: «attraverso di esso l'amministrazione vigilante dispone di un parametro più complesso e significativo - in quanto suscettibile di continui aggiornamenti, in relazione all'evoluzione della tecnologia ed al miglioramento dei prezzi di mercato - per valutare la sostenibilità ambientale di un'attività produttiva, sulla base del quale è possibile fissare limiti di emissione delle sostanze inquinanti tali da individuare le massime performance ambientali esigibili da ogni insediamento produttivo, sulla base delle specifiche caratteristiche degli impianti e delle potenzialità economiche aziendali».

condizionamenti, probabilmente è in grado di dare risultati migliori sul piano della "qualità" scientifica delle attività svolte e quindi delle decisioni assunte[41].

Sotto altro profilo l'attribuzione delle competenze di natura tecnico – scientifica in capo a specifici soggetti è necessaria anche in considerazione del fatto che la limitazione all'esercizio delle libertà economiche per ragioni di tutela ambientale è ammissibile solamente se fondata su accertamenti e verifiche di carattere scientifico svolte da soggetti aventi, per l'appunto, una specifica e riconosciuta competenza. In tal senso rileva una importante pronuncia della Corte Costituzionale[42], nella quale si è precisato che l'imposizione dei limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica per ragioni di tutela ambientale può essere giustificata solamente «*sulla base di indirizzi fondati sulla verifica delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati*».

In questa prospettiva vanno quindi viste le funzioni e i compiti affidati ad ISPRA (per i siti di interesse nazionale) e alle agenzie regionali per l'ambiente (per siti di interesse regionale), indicati, rispettivamente, dagli artt. 252, comma 4° e 244, comma 1° del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare quest'ultimo, con una espressione avente carattere generale, ha previsto che «le indagini e le attività istruttorie sono svolte dalla provincia, *che si avvale della competenza tecnica dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente* e si coordina con le altre amministrazioni».

La dottrina[43], del resto, sul piano dell'inquadramento generale, ha adeguatamente sottolineato che lo scopo fondamentale del modello organizzativo dell'"agenzia" è proprio quello di affidare la concentrazione, in capo ad appositi soggetti, delle attività conoscitive e tecniche in modo da garantire, attraverso una distinta organizzazione, una loro migliore qualità.

---

[41] Il punto, di estrema importanza nella materia in questione, è sottolineato anche da alcune interessanti decisioni dei giudici amministrativi. In particolare secondo il TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254, «*il presupposto essenziale di efficacia dell'azione dei pubblici poteri nel campo della tutela ambientale, ove sono predominanti i contenuti tecnico-scientifici, e che essa nasca da una indagine del tutto autonoma dalle "direttive" politiche o amministrative; deve cioè trattarsi di una indagine amministrativa "libera" di indagare i presupposti, le caratteristiche ed i rimedi da adottare per contrastare efficacemente le situazioni di inquinamento*».

[42] Sentenza n. 116 del 2006 in tema di OGM (p. 6 del considerato in diritto).

[43] F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Problemi organizzativi,* in *Dir. pubbl.,* 2013, p. 481 ss.

Il quadro delle agenzie per l'ambiente, quindi, costituisce un elemento fondamentale e imprescindibile del sistema di esercizio delle funzioni di natura tecnico - scientifica in materia ambientale. La stessa Corte Costituzionale, d'altra parte, nel giudicare sulla legittimità costituzionale del sistema delle agenzie per l'ambiente introdotto dal d.l. n. 496 del 1993 conv. nella l.n. 61 del 1994[44], ha avuto modo di osservare che «*il nuovo assetto normativo segue principi che vedono enucleate le funzioni tecnico – scientifiche, di consulenza e controllo da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia*». Inoltre, ha proseguito la Corte[45] (e questo è il punto fondamentale): «*l'obbligo di istituire le agenzie risponde all'esigenza di assicurare la presenza di appositi ed autonomi organismi tecnici su tutto il territorio nazionale, in modo da rendere, tra l'altro, agevole la omogenea raccolta e l'elaborazione dei dati in materia ambientale e consentire l'esercizio indipendente dell'attività di consulenza e di controllo tecnico*»[46].

3. L'individuazione dei criteri di selezione e esecuzione degli interventi e i relativi presupposti. Le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili (c.d. BATNEEC).

Sempre con riferimento alle attività tecnico – scientifiche un'ulteriore questione di notevole importanza che si pone nell'ambito delle diverse fasi del procedimento di bonifica attiene all'individuazione dei possibili criteri di selezione ed esecuzione delle prescrizioni e degli interventi che possono essere disposti dall'amministrazione, a seconda dei casi, o nell'adottare una misura di sicurezza oppure nell'approvare il piano di caratterizzazione o di bonifica.

Come si è detto, infatti, l'art. 242, ai commi 3° e 7°, prevede la possibilità di inserire delle prescrizioni tecniche "integrative" al momento

[44] Sentenza n. 356 del 1994, p. 3 del considerato in diritto.
[45] P. 4.1. del considerato in diritto.
[46] Il carattere di "indipendenza" sul piano tecnico delle Agenzie per l'ambiente è stato confermato dalla recente legge "Istituzione del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale"; infatti, in particolare, l'art. 7, comma 1°, prevede che «*le agenzie per la protezione dell'ambiente sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico – scientifica, amministrativa e contabile*».

dell'approvazione del piano di caratterizzazione e del progetto di bonifica che è stato presentato.

Fermo restando che la *ratio* del suddetto potere, del tutto condivisibile, va ricercata nell'esigenza di assicurare una migliore protezione dell'interesse ambientale attraverso la possibilità di adeguare i piani/progetti presentati alla evoluzione in campo scientifico e tecnologico e alla specifica situazione in cui si trova il sito[47], si tratta di capire entro quali limiti esso debba essere esercitato.

Sotto questo profilo - su un piano generale - la decisione dell'amministrazione deve essere preceduta da due ordini di verifiche tra loro necessariamente coordinate e collegate.

a) In primo luogo la prescrizione, proprio in considerazione degli effetti che essa produce sul destinatario, deve essere comunque supportata da una approfondita istruttoria di tipo tecnico e da un appartato motivazionale particolarmente rigoroso[48]. Ciò comporta che l'amministrazione, prima di pervenire alla decisione, «è tenuta a valutare in termini comparativi vantaggi e svantaggi delle diverse soluzioni adottabili ed a fornire prova di detta valutazione, anche in relazione al conseguente rapporto costi benefici delle misure prescelte»[49].

b) In secondo luogo, una ragionevole applicazione dei principi di precauzione e proporzionalità dell'azione amministrativa richiede la necessità che la misura prescelta, pur dovendo mirare al più alto livello di tutela possibile (tenendo conto delle conoscenze scientifiche del momento), deve comunque rispettare il requisito della necessaria sostenibilità dei costi per il destinatario.

Questo secondo principio, con specifico riferimento al tema delle bonifiche, si ricava esplicitamente dal comma 8° dell'art. 242, che, nello stabilire i criteri per la selezione e esecuzione degli interventi di bonifica, di ripristino ambientale, di messa in sicurezza operativa e permanente, fa

[47] Il punto è sottolineato anche in una recente decisione del TAR Piemonte (Sez. I, 4 settembre 2016, n. 176) relativa al potere di inserire "prescrizioni tecniche ulteriori" nell'ambito di una autorizzazione agli scarichi. Nello specifico si è osservato che il suddetto potere trova il proprio fondamento nella «*ragionevole necessità, alla luce di principi generali di precauzione e prevenzione che informano la materia ambientale, di una norma di chiusura che consenta, in situazioni particolari, non disciplinabili in modalità ordinarie, il ricorso a situazioni mirate e derogatorie, purché adeguatamente proporzionate al caso e puntualmente motivate*».

[48] In questo senso TAR Abruzzo, Pescara, 3 ottobre 2012, n. 403 e 28 novembre 2012, n. 507. Il punto è altresì sottolineato dalla decisione del TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 28 gennaio 2008, n. 90 e TAR Lombardia, Milano, 1 marzo 2013, n. 207.

[49] Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56.

riferimento al rispetto delle *"migliori tecniche di intervento a costi sostenibili"*, le c.d. B.A.T.N.E.E.C. (*Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs*) ai sensi delle normative comunitarie, riportate nell'Allegato 3. Del resto, anche il precedente comma 3°, dopo aver previsto la possibilità che il progetto di bonifica sia articolato per fasi successive, precisa che nell'ambito della articolazione temporale potrà essere valutata l'adozione di tecnologie innovative, «di dimostrata efficienza ed efficacia*, a costi sopportabili*, resesi disponibili a seguito dello sviluppo tecnico – scientifico del settore».

Il principio della necessaria sostenibilità dei costi, inteso come un "corollario" della valutazione riguardo alle migliori tecniche disponibili, risulta essere inevitabilmente correlato a quello di proporzionalità, di cui ne è, in fondo, una modalità di attuazione[50].

Tra l'altro è interessante osservare che esso non riguarda solo il tema delle bonifiche, ma costituisce un principio proprio anche di altri ambiti della legislazione in materia ambientale, in particolare comunitaria.

Fondamentale, in tal senso, è l'art. 3 n. 10 lett. b, della direttiva 75/2010/UE "relativa alle emissioni industriali", il quale definisce le «*tecniche disponibili"* come *"le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente attuabili nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli*». Inoltre, precisa il successivo art. 15, par. 4, l'autorità competente può comunque fissare valori di emissione meno severi nel caso in cui venga dimostrato che il conseguimento del livello di emissioni associato alle migliori tecnologie disponibili comporterebbe una «*maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali*».

L'imposizione delle prescrizioni da parte dell'amministrazione richiede quindi, in buona sostanza, una preliminare analisi in ordine alla loro sostenibilità economica per il destinatario. Si tratta, a ben vedere, di una

[50] La Corte di Giustizia ha espressamente osservato (sentenza 18 ottobre 2012, causa C – 301/10, par. 64) che il sistema delle BATNEEC permette proprio di assicurare il rispetto degli obblighi previsti dalle direttive comunitarie *"senza porre a carico degli Stati membri obblighi irrealizzabili che non potrebbero adempiere o soltanto a costi sproporzionati"*. In dottrina sul punto S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 224, e l'ulteriore giurisprudenza ivi richiamata.

valutazione che costituisce una variante rispetto alla classica analisi "costi – benefici"[51], nel senso che la valutazione sui costi, nel caso delle BATNEEC, non riguarda il generale contesto socio economico (come viceversa avviene nell'analisi costi – benefici) ma viene rapportata solamente rispetto al comparto produttivo in cui opera il destinatario della misura stessa.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare ad una prima impressione, la valutazione sulla sostenibilità dei costi non può essere considerato, in modo aprioristico, un ostacolo ad una corretta applicazione del principio di precauzione, nel senso che esso non intende impedire l'adozione di normative di tutela efficaci ma ha unicamente lo scopo di evitare decisioni che non siano "proporzionate" rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire.

D'altra parte è proprio il principio di precauzione che in certi casi può addirittura richiedere il previo espletamento dell'analisi costi - benefici"[52]. Anzi, come hanno anche dimostrato gli studi di C.R. Sunstain[53], l'analisi costi – benefici può costituire un vero e proprio "strumento" di politica ambientale, nel senso che può favorire l'introduzione di migliori normative[54]. Non a caso essa

[51] Sulle possibili "varianti" al principio dell'analisi "costi – benefici" si rinvia alle interessanti osservazioni di S. ZORZETTO, *Concetto di rischio e principio di precauzione (II parte). Dall'analisi costi benefici al ruolo della informazione nella precauzione. Un'indagine analitica delle variabili costitutive del principio di precauzione*, in *sintasidialettica.it.*

[52] In questo senso si esprime la fondamentale comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 "sul principio di precauzione", al par. 6.3.4.: «Le misure adottate presuppongono l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione. *Questo esame dovrebbe comprendere un'analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile*. Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quelli relativi all'efficacia e all'impatto socioeconomico delle opzioni possibili. D'altro canto, il responsabile può essere guidato anche da considerazioni non economiche, quali ad esempio la tutela della salute».

[53] Da ultimo: *Simple. The future of governament*, New York, 2013; con specifico riferimento alla materia ambientale, dello stesso Autore: *Cost-benefit default principles*, in *Michigan Law Review*, 2001, p. 1651 ss.

[54] In particolare, nello scritto *Cost-benefit default principles*, *cit.*, p. 1, si afferma che l'applicazione dell'analisi costi - benefici ha favorito l'introduzione di migliori normative in alcuni importanti ambiti della legislazione ambientale quali quella relativa al livello di piombo nella benzina e nell'acqua potabile oppure all'inquinamento dell'aria. Sul punto si veda, inoltre, L. BUTTI, *The precautionary principle*, *cit*., p. 46, che rileva tre vantaggi principali dell'analisi costi - benefici: «*the public are better informed on the effects that may realistically ensue from the implementation of a particular measure; the opportunity to take into account – not just the advantages – but also the disadvantages of a protection measure; the promotion of the role of science in risk management and regulation*».

viene richiamata varie volte nell'ambito del d.lgs. n. 152 del 2006, anche al di fuori del tema delle bonifiche[55].

3.1. Il requisito della sostenibilità dei costi e le sue possibili interpretazioni.

La valutazione sulla sostenibilità dei costi per il destinatario della misura o prescrizione posta per ragioni di tutela ambientale, se da un canto appare necessaria in considerazione di quanto si è detto in precedenza, dall'altro può comunque prestarsi a diverse possibili soluzioni interpretative e applicative.

Una prima possibile interpretazione, in linea con la definizione di "tecniche disponibili" di cui all'art. 3 della direttiva 75/2010/UE, sembra affermare il principio i termini generali e astratti.

Tale orientamento è stato fatto proprio anche Corte Suprema USA, nella sentenza *Michigan vs E.P.A.*[56], riguardante una controversia concernente l'interpretazione dell'art 112 del Clean Air Act (relativo alle emissioni delle centrali elettriche), laddove si afferma il concetto di *"regulation appropriate and necessary"*. Ebbene, a giudizio della Corte Suprema, il termine "appropriate" «*must consider costs – including cost of compliance – before deciding whether regulation is appropriate and necessary*»*;* pertanto esso richiede «*at least some attention to cost*»*;* in quanto «*consideration of cost reflects the understanding that reasonable regulation ordinarily requires paying attention to the advantages and the advantages of agency decision*».

Quindi, secondo la Corte Suprema, in base all'art. 112 del Clean Air Act non è *"appropriate"* imporre costi molti alti in cambio di modesti benefici alla salute e all'ambiente e questo fin dall'inizio del processo decisionale[57].

---

[55] A titolo esemplificativo si pensi all'art. 65, comma 3°, lett. l) relativo ai contenuti del piano di bacino distrettuale, oppure all'art. 182, comma 1° riguardante i principi relativi al recupero dei rifiuti.

[56] Sentenza 29 giugno 2015, *Michigan v. EPA*, 567 US 2015.

[57] Le conclusioni della Corte Suprema sono così sintetizzate da L. BUTTI, *The cost of environmental protection under court scrutiny worldwide,* relazione allo IUCNAL COLLOQUIUM 2016, University of Oslo, pag. 14 del dattiloscritto: «*firstly, the Court strongly holds that environmental protection should be balanced with other values, and, in particular, that measures aiming at the protection of the environment cannot be pursued regardless of cost involved. Secondly, the Court focused on the necessity to find a balance starting from the very first stage of the regulatory process. A cost-benefit analysis conducted at a later stage is not enough in order to satisfy "appropriate and necessary" finding. Thirdly, it can be noted that the*

Una diversa interpretazione del principio sembra - viceversa - emergere da una non recente sentenza della Corte Costituzionale[58] relativa al concetto di "migliori tecnologie disponibili" di cui all'art. 2 n. 7 dell'(abrogato) d.p.r. n. 203 del 1988 di recepimento della direttiva 84/360/CEE in tema di emissioni atmosferiche[59].

Secondo la Corte, essendo la normativa comunitaria espressamente finalizzata alla protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale, «*il limite massimo di emissioni inquinanti non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive*»; pertanto «*il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando quel limite ultimo sia stato rispettato: nel senso cioè che l'autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente l'inquinamento, se queste risultano eccessivamente costose per la categoria cui l'impianto appartiene*». Di conseguenza, conclude la Corte, il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va necessariamente riferito solamente al raggiungimento di livelli di inquinamento «*inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana*».

In altre parole, seguendo il suddetto percorso logico – argomentativo[60], la valutazione sull'eventuale eccessività dei costi deve venire in rilievo solamente in un secondo momento, una volta cioè che si è previamente accertato se l'emissione inquinante è "tollerabile" rispetto alla tutela

---

Court has a different approach to the protection of the environment, that requires taking costs into account, and the protection of public health, with is due whatever its cost». Secondo la difesa dell'E.P.A., viceversa, l'analisi sulla sostenibilità dei costi avrebbe dovuto essere introdotta non nella prima fase del procedimento ma solamente al momento di stabilire, in concreto, la norma di regolazione («*EPA argues that it need non consider costs when first deciding wheter to regulate power plants because it can consider cost later when deciding how much to regulate them*»).

[58] Sentenza n. 127 del 1990. Per un commento della sentenza si veda B. CARAVITA, *Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, 1991, p. 525 ss.

[59] Ai sensi del quale per "migliori tecnologie disponibili" vanno intese «il sistema tecnologico verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi».

[60] Che peraltro non appare di agevole lettura; sul punto si rinvia alle osservazioni di F. MIDIRI, *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel "testo unico ambiente"*, in *Riv.giur.amb*., 2010, p. 266 – 267.

dell'ambiente e della salute umana[61]. Una volta che tale valutazione sia stata compiuta si potrà quindi verificare se la tecnologia che si intende introdurre comporta o meno costi eccessivi per il destinatario della prescrizione.

La Corte quindi, nella sentenza n. 127 del 1990, ha, in sostanza, cercato di dare una interpretazione del concetto di migliore tecnologia disponibile a costi sostenibili conforme al principio della "primarietà" dell'interesse ambientale sul piano costituzionale[62].

Peraltro, pur dovendosi ritenere il principio di primarietà dell'interesse ambientale assolutamente indiscutibile, esso non può comunque essere interpretato in modo astratto, ma, piuttosto, va inquadrato all'interno di una logica che consideri tutti i diversi interessi coinvolti. Sotto questo profilo, quindi, esso non deve essere inteso nel senso che la sua tutela, da un lato, può consentire l'imposizione di nuove soluzioni tecnologiche i cui costi risultano del tutto "sproporzionati" rispetto al vantaggio ottenibile (o all'utilità conseguita)[63] e, dall'altro, come logica conseguenza della precedente osservazione, comportare la automatica "irrilevanza" degli altri valori costituzionali che vengono a porsi eventualmente in contrasto con esso[64].

Si dovrà quindi procedere ad un opportuno "bilanciamento" tra i diversi interessi di rilievo costituzionale cercando di volta in volta la soluzione di equilibrio[65]. Del resto, ha precisato la stessa Corte Costituzionale nella sentenza

---

[61] Si tratta, in fondo, di un ragionamento non dissimile a quello proposto dall'E.P.A. nella controversia *Michigan v. EPA* cit. alla nota n. 57.

[62] La "primarietà" dell'interesse ambientale, nella famosa sentenza n. 151 del 1986, viene definita dalla Corte come «*l'insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici*». Il suddetto concetto, in relazione ai rapporti con lo sviluppo tecnologico, è stato più di recente ripreso dalla stessa Corte nella sentenza n. 250 del 2009, concernente il regime autorizzatorio relativo all'emissioni atmosferiche di cui all'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare si è affermato (p.6.2 del considerato in diritto) che «l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso, indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive».

[63] Corte Costituzionale, sentenza *ult.cit*. ove si è affermato che «la tutela dell'affidamento delle imprese non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori *(tutela dell'ambiente e della salute),* ove la tecnologia offra soluzioni *i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile*».

[64] In questo senso B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, *cit*., p. 194 – 195.

[65] In questo senso B. CARAVITA, *ivi*, p. 195: «attraverso il bilanciamento degli interessi costituzionali primari e pariordinati è possibile risolvere i conflitti tra valori, individuando la soluzione di equilibrio che – tra tutte quelle possibili e dalle quali è esclusa solamente l'opzione

relativa al c.d. caso "ILVA" [66], su di un piano generale «*la tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette e che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona*».

4. Le recenti innovazioni al codice dell'ambiente in tema di bonifiche.

I problemi che affliggono il tema "bonifiche" sono ampiamente noti da molti anni e riguardano sia i siti di interesse nazionale che quelli di interesse regionale: eccessiva complessità (e quindi durata) dei procedimenti e costi altissimi per realizzare gli interventi.

A queste prime cause si è aggiunta la grande difficoltà che incontrano le amministrazioni ad individuare i responsabili delle contaminazioni, anche in considerazione del fatto che la maggior parte dei siti da bonificare sono la conseguenza di contaminazioni "storiche". Tutto ciò ha finito per provocare anche moltissimi ricorsi[67].

---

per la prevalenza integrale di questo o quel valore – meglio risponde in termini di adeguatezza al caso concreto». Più di recente le suddette conclusioni sono nella sostanza confermate da G. SCIULLO, *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, in *giustamm.it*, 2016, p. 14 : «la "primarietà" non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la "primarietà" degli interessi che assurgono alla qualifica di "valori costituzionali" non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative». Quindi, nella dialettica con gli altri interessi, i "valori primari" "proprio perché non si sottraggono al confronto e vanno valutati nella loro oggettiva consistenza, entrano anch'essi, a pieno titolo, nel meccanismo del bilanciamento fra interessi (o principi), i cui esiti non sono determinabili a priori ma dipendono dall'effettivo peso rivestito da ciascuno degli interessi coinvolti nelle "singole" situazioni. La "primarietà" finisce pertanto per connotare gli interessi che di volta in volta risultano prevalenti in ragione del concreto atteggiarsi delle situazioni che vengono in rilievo dando luogo a quella che è stata definita una "gerarchia mobile" degli interessi in campo". Sulle complesse problematiche relative alle diverse "tecniche" di bilanciamento degli interessi di rilievo costituzionale v. A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc.dir, Annali,* Vol. II, Milano, 2008, p. 185 ss.

[66] Sentenza n. 85 del 2013, cit. alla precedente nota n. 40 (paragrafo 7.2 del considerato in diritto).

[67] A tal proposito osserva F. DE LEONARDIS, *Le bonifiche tra contaminazione e necessità di risorse,* in *treccani.it*, nota n. 6, che al 23 settembre 2010 erano stati censiti circa 1800 ricorsi pendenti in sede sia amministrativa che civile.

Sotto questo profilo, anche l'orientamento giurisprudenziale tendente a riconoscere gli obblighi di bonifica solamente in capo al responsabile della contaminazione[68], per quanto pienamente corretto rispetto sia alla applicazione del principio comunitario del "chi inquina paga" che all'impostazione seguita dal d.lgs. n. 152 del 2006, ha comunque finito per rendere la situazione ancora più complessa[69].

Per tali ragioni la materia in questione è stata oggetto di numerosi interventi normativi che si sono succeduti, in modo spesso disorganico, fin dai primi anni successivi all'emanazione del d.lgs. n. 152 del 2006 e che hanno avuto principalmente lo scopo di favorire la definizione delle complesse procedure di bonifica mediante o la loro semplificazione sul piano procedimentale (anche incentivando l'intervento di terzi non responsabili delle contaminazioni) ovvero attraverso l'utilizzo di strumenti negoziali.

Il sovrapporsi di diversi interventi legislativi di diverso contenuto dimostra, da un lato, la difficoltà che ha incontrato il legislatore nel trovare una soluzione "stabile" al problema bonifiche, dall'altro che, anche riguardo al tema in questione, il tradizionale approccio "autoritativo" alle problematiche ambientali, pur dovendo comunque rimanere prioritario, va necessariamente integrato con l'utilizzo di strumenti privatistici o comunque che si ispirano anche a logiche di natura volontaria[70].

---

[68] La giurisprudenza, in tal senso, può oramai ritenersi consolidata. Tra le ultime decisioni in tal senso si veda Cons. Stato, sez. VI, 16 luglio 2015, n. 344: «è illegittimo il verbale di una conferenza di servizi decisoria con la quale una società, nella veste di mera proprietaria dell'area inquinata, pur non essendo autrice dell'inquinamento, è stata diffidata ad eseguire la caratterizzazione secondo le prescrizioni indicate nel verbale stesso». Decisiva rispetto al consolidarsi del suddetto orientamento giurisprudenziale è la nota decisione della Corte di Giustizia 4 marzo 2015 (C 534/13), ove si è affermato che i principi comunitari del "chi inquina paga", della "precauzione", dell'"azione preventiva" e della "correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente" non ostano ad una normativa nazionale che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest'ultimo interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica.

[69] L'osservazione, pienamente condivisibile, è di F. DE LEONARDIS, *Le bonifiche tra contaminazione e necessità di risorse, cit.* , che afferma (p. 10): «questi sono gli effetti (sicuramente non voluti) dell'applicazione di un principio "chi inquina paga" costruito sulla falsariga del sistema della responsabilità civile».

[70] In termini più generali sull'utilizzo degli strumenti privatistici in materia ambientale si rinvia a M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, *cit*., 329 ss.; G. MASTRODONATO, *Gli*

In questo quadro si collocano, in particolare, due recenti interventi del legislatore di modifica del d.lgs. n. 152 del 2006: la procedura "semplificata" di cui all'art. 242 bis[71] e quella di "transazione" prevista dall'art. 31 della l. 221 del 2015 con la quale si è introdotto l'art. 306 bis.

4.1. La procedura semplificata: art. 242 bis.

La procedura "semplificata" prevista dall'art. 242 bis ha carattere generale (nel senso che si applica sia ai SIN che alle bonifiche regionali) e volontario, in quanto può essere attivata da ogni "operatore" interessato a realizzare a proprie spese gli interventi di bonifica[72].

Lo scopo della procedura è quello di riportare i livelli di contaminazione ai valori uguali o inferiori ai CSC (in base alla specifica destinazione d'uso del sito) e sul piano "tecnico" si prevede che nella selezione della strategia di intervento siano privilegiate quelle modalità che minimizzano il ricorso dello smaltimento in discarica attraverso il riutilizzo *in situ* dei materiali trattati[73].

Si tratta quindi di un vero e proprio intervento di semplificazione del procedimento avente la finalità di favorire la realizzazione degli interventi di bonifica in tempi certi (diciotto mesi più eventuali sei mesi di proroga dalla approvazione degli interventi) e a condizioni convenienti per l'operatore[74].

---

strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente, in *Riv.giur.amb.*, 2010, p. 707 ss. Del resto ciò risponde anche ad una esigenza di carattere più generale secondo la quale diritto pubblico e diritto privato possono opportunamente interagire tra loro per assicurare una adeguata protezione dei diversi interessi. Sul punto si veda G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

[71] Introdotta, come si detto, dall'art. 13, comma 1°, del d.l. n. 91 del 2014 conv. nella l. n. 114 del 2014 (c.d. decreto "competitività").

[72] L'art. 302, comma 4°, definisce l'operatore come «qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o priva, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compreso il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività».

[73] Comma 2° bis.

[74] Sulla necessità che il procedimento di bonifica "volontario" di cui all'art. 242 bis debba considerare anche la convenienza sul piano economico per l'operatore si veda TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 luglio 2015, n. 1020: «il guadagno economico che l'amministrazione può cercare di conseguire attraverso la bonifica deve tenere conto dell'equilibrio economico sottostante. Non possono quindi essere imposti ad un soggetto non responsabile dell'inquinamento obblighi di bonifica così ampi da cancellare l'utilità derivante dal futuro esercizio della discarica. Vi sono peraltro nelle valutazioni sito – specifiche sufficienti ragioni di

Proprio a tal fine, a differenza dello "schema" procedimentale di cui all'art. 242, la fase del controllo, avente lo scopo di verificare il conseguimento dei valori CSC, viene spostata al termine del procedimento attraverso l'approvazione del piano di caratterizzazione, il che può avvenire anche per silenzio assenso trascorsi quarantacinque giorni dalla sua presentazione (anche se solamente in via transitoria)[75].

Decorso il suddetto termine si potrà dare luogo all'esecuzione del piano in contraddittorio con l'agenzia per l'ambiente competente per territorio che procederà alla validazione dei relativi dati al fine di verificare il conseguimento dei valori di CSC[76].

Nell'ipotesi in cui i risultati di campionamento finali dimostrino che non sono stati conseguiti i valori CSC, l'agenzia regionale per l'ambiente dovrà comunicare le difformità riscontrate all'amministrazione competente e all'"operatore", il quale, entro i successivi quarantacinque giorni, dovrà presentare le necessarie integrazioni al progetto di bonifica che verrà istruito secondo le procedure ordinarie di cui agli art. 242 o 252[77].

4.2. Il problema del silenzio – assenso nei procedimenti in materia ambientale.

La scelta del legislatore di semplificare il procedimento di cui all'art. 242 è certamente condivisibile soprattutto considerata l'attuale grave situazione di "stallo" in cui si trovano molti siti.

È peraltro evidente che trovare soluzioni ragionevoli ed equilibrate non è sicuramente agevole sia per la generale difficoltà che incontra il legislatore ad intervenire nell'ambito di materie di particolare complessità (e in continua evoluzione) qual è quella concernente la tutela ambientale[78], sia in quanto il

apprezzamento tecnico per contemperare l'interesse pubblico ambientale e l'interesse economico privato».

[75] E cioè per i procedimenti avviati entro il 31 dicembre 2017 (comma 3°).

[76] Comma 3°

[77] Comma 4°.

[78] Sul punto si si veda a M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir.pubbl*. 2015, 985 ss, che proprio in relazione alla materia ambientale osserva (p. 1036) «in alcuni casi, addirittura, i fatti regolati sono a loro volta elementi di sistemi complessi e la loro disciplina normativa è di per sé destinata ad essere incompleta, perché nel momento stesso in cui produce degli effetti determina nel sistema regolato degli adattamenti di ampiezza non prevedibile, che possono rapidamente portarlo in una condizione anche molto

procedimento in questione richiede necessariamente accertamenti e verifiche tecniche spesso molto lunghe e complesse.

Sotto questo profilo, se l'impostazione generale dell'art. 242 bis (al di là degli aspetti di carattere più strettamente tecnico) appare ragionevole, lascia perplessi la previsione, di cui al comma 3°, in base alla quale viene a formarsi un silenzio - assenso una volta trascorsi (solamente) quarantacinque giorni dalla presentazione del piano di caratterizzazione.

La norma in questione va inquadrata all'interno di una tendenza più ampia della recente legislazione in materia ambientale con la quale, allo scopo di favorire l'accelerazione dei procedimenti, sono stati introdotti casi di silenzio assenso non solo in relazione a settori specifici della normativa ambientale ma anche attraverso disposizioni di carattere più generale.

Il caso più noto in tal senso è quello costituito dagli art. 2 e 3 della l. n. 124 del 2015 (c.d. legge "Madia") relativi, rispettivamente, alla "conferenza di servizi"[79] e al "silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici".

In particolare, l'art. 3, introducendo l'art. 17 bis alla l. n. 241 del 1990, ha esteso la formazione del silenzio assenso anche «*ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, di beni culturali e della salute dei cittadini*» .[80]

Pur essendo ovviamente pienamente condivisibile l'esigenza di favorire la definizione dei procedimenti in tempi accettabili superando inutili sovrapposizioni di competenze, rimane comunque il fatto che, come da tempo evidenziato dalla dottrina[81], i procedimenti amministrativi in materia

---

diversa da quella rispetto a cui la disciplina normativa è stata introdotta». Riguardo ai caratteri delle norme tecniche in materia ambientale v. S. GRASSI – M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2006.

[79] Sul punto si veda la precedente nota n. 31.

[80] Per una attenta analisi critica della suddetta disposizione si rinvia al commento di F. DE LEONARDIS*, Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, in *Federalismi.it*. In particolare, secondo l'Autore, l'art. 17 bis è criticabile sotto diversi profili: si pone in contrasto che le altre disposizioni della l.n. 241 del 1990; non considera la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia sul tema; non tiene in considerazione, sotto il profilo organizzativo, le gravi carenze di personale che sussistono nelle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente.

[81] In questo senso G. CAIA, *La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento*, in *Ambiente e diritto*, *cit.*, p. 237 ss. Nello stesso senso E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir.amm*, 1998, p. 335 ove si osserva come non tutti gli interessi tollerino una

ambientale, tutelando interessi a "ponderazione procedimentale rafforzata", in linea di principio, e salvi i casi in cui vi sia un tasso di discrezionalità e di complessità tecnica minimo, non possono essere considerati compatibili con il silenzio – assenso, la cui presenza rischia, inevitabilmente, di pregiudicare l'interesse protetto in modo grave e difficilmente riparabile.

In altri termini, come emerge anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, gli interessi connessi alla tutela della salute e all'ambiente, per la loro rilevanza sul piano costituzionale, di regola richiedono indagini e accertamenti tecnici di tipo preventivo allo scopo di individuare le misure e gli accorgimenti da adottare[82].

D'altra parte la difficoltà di rendere compatibile il silenzio – assenso con la materia ambientale trova una importante conferma nell'ambito dell'ordinamento comunitario, che, oramai da tempo, ha espresso la propria contrarietà all'utilizzo del suddetto istituto nei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni in materia ambientale[83]. Non a caso lo stesso art. 3 della l.n. 125 del 2014, al comma 4°, espressamente esclude dal proprio ambito di applicazione «*i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi*».

4.3. La procedura di transazione relativa alla bonifica dei siti di interesse nazionale: art. 306 bis.

L'ultimo intervento in ordine di tempo del legislatore in tema bonifiche è quello costituito dall'art. 31 della l. 28 dicembre 2015, n. 221[84] che ha previsto

disciplina procedimentale che comporti una semplificazione in grado di sacrificare la corretta ponderazione di alcuni valori. Più di recente il tema è stato ripreso in termini generali da G. SCIULLO, *"Interessi differenziati" e procedimento amministrativo*, *cit.*

[82] Sentenza n. 194 del 1993. Proprio per tali ragioni la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una legge regionale del Veneto, che, per lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi, prevedeva la possibilità di ottenere il rilascio di un'autorizzazione tacita.

[83] Molto chiara in tal senso, anche se oramai non più recente, è la sentenza della Corte Giustizia 28 febbraio 1991 (in causa C 387/87) in materia di scarichi idrici: «il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regoli procedurali precise (…) Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli».

[84] Recante "Introduzione dell'art. 306 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di risarcimento del danno e ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale". Per un primo esame dei caratteri più significativi della nuova procedura si veda A. QUARANTA – V. CAVANNA,

una procedura di "transazione"[85] riguardante unicamente i siti contaminati di interesse nazionale.

Non si tratta peraltro di una vera e propria innovazione, ma di una riformulazione, con alcune importanti modifiche, di una procedura già esistente. Infatti, proprio con riferimento ai siti di interesse nazionale, l'art. 2 del d.l. n. 208 del 2008, conv. nella l. n. 13 del 2009 (ora abrogato dallo stesso art. 31, comma 2°) aveva previsto l'istituto della c.d. "transazione globale"[86].

In sintesi, 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 dei siti inquinati di interesse nazionale, ovvero ha intrapreso la relativa azione giudiziaria, ha la possibilità di presentare una proposta di "transazione" al fine di individuare i necessari interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa[87].

La riparazione "compensativa" è comunque subordinata a quella "primaria" e "complementare", nel senso che la relativa proposta deve comunque tenere conto del tempo necessario per conseguire "l'obiettivo della riparazione primaria oppure primaria e complementare"[88].

Pur avendo l'obiettivo fondamentale di giungere ad una definizione dei procedimenti già avviati, si tratta comunque di una procedura che presenta alcuni aspetti di complessità in quanto si articola in cinque diverse fasi[89]:

La nuova transazione ambientale: il legislatore spariglia le Carte?, in *Amb. e sviluppo,* 2016, p. 262 ss.

[85] È interessante osservare come già GUICCIARDI avesse definito il contratto di transazione come uno «*strumento efficacissimo della pace sociale*» *(La transazione degli Enti pubblici*, in *Arch.dir.pubbl.*, 1936, p. 64). Si tratta, com'è evidente, di una espressione quanto mai attuale visto il problema delle bonifiche dei nostri tempi.

[86] La "transazione globale" continua comunque ad applicarsi in via transitoria ai procedimenti per i quali, alla data di entrata in vigore della l.n. 221 del 2015, sia già avvenuta la comunicazione dello schema di contratto a regioni, province e comuni. Su tale istituto di rinvia a G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, *cit.*

[87] Secondo l'all. II della direttiva 2004/35/CEE "sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale" per riparazione *«primaria»* si intende qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie; per riparazione *«complementare»* si intende qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati, mentre la riparazione *«compensativa»* riguarda qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;

[88] Art. 306 bis, comma 2°, lett. b.

[89] Previsti dai commi 3° ss. del citato art. 306 bis.

1) La formulazione della proposta di transazione rivolta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2) La previa "ricevibilità" della proposta da parte del Ministero attraverso l'adozione di un apposito decreto;

3) La approvazione della proposta da parte della conferenza di servizi entro centoottanta giorni dalla sua convocazione da parte del Ministero;

4) La predisposizione, da parte del Ministero, di uno "schema di transazione", previo parere dell'Avvocatura dello Stato che lo valuta anche tenendo conto dei presumibili affetti processuali e, ove possibile, dei prevedibili esiti del giudizio pendente o da instaurare.

5) L'adozione di un decreto ministeriale che recepisce lo schema di transazione sottoscritto per accettazione da parte del proponente.

ABSTRACT

Giuseppe Garzia - *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati.*

Tra le "emergenze" ambientali dei nostri tempi quella relativa all'inquinamento dei suoli e delle falde è una delle più preoccupanti, sia per i rischi per la salute umana che comporta sia per le dimensioni "quantitative" raggiunte dal problema. A fronte di tale problema il legislatore ha risposto, nell'ultimo ventennio, con l'adozione di una serie di normative che hanno finito per creare un quadro normativo quanto mai disorganico, eterogeneo ed incompleto.

Il punto di riferimento principale della disciplina amministrativa della suddetta materia è rappresentato dallo schema previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, il quale si caratterizza per la presenza dei seguenti elementi: la previsione di "strumenti" preventivi; un sistema di competenze di carattere trasversale; il ruolo di primo piano della conferenza di servizi; l'importanza degli accertamenti e delle funzioni di carattere tecnico – scientifico, con particolare riferimento alle "migliori tecniche di intervento a costi sostenibili"(c.d. B.A.T.N.E.E.C.).

La materia è stata oggetto di numerosi interventi normativi successivi che hanno avuto principalmente lo scopo di favorire la definizione delle complesse procedure di bonifica o mediante la loro semplificazione sul piano procedimentale o attraverso l'utilizzo di strumenti negoziali.

The environmental emergency related to soil pollution is one of the most worrying of our time, due to the risks for human health that involves and for the huge size of the problem. The legislator answered to this problem with a series of inconsistent, heterogeneous and incomplete regulations.

The landmark of the administrative legislation of this subject is represented by the scheme drawn by art. 242 of the legislative decree n. 152/2006, which is characterized by these elements: the use of precautionary "instruments"; an across-the-board authority system; the fundamental role of the "conferenza di servizi"; the importance of technical-scientific function, particularly of the B.A.T.N.E.E.C.

The subject has been object of successive legislative interventions aimed to simplify the procedure or to facilitate the use of negotiating tools to define the procedure.