

**Newsletter  
di approfondimento**

In collaborazione  
con 24 Ore Professionale

**Conoscere, progettare,  
rispettare l'ambiente**

numero 1  
marzo 2023

# Newsletter di approfondimento

Realizzata in collaborazione  
con 24 Ore Professionale



**MONTANA S.P.A.**

Sede legale:

Via Angelo Carlo Fumagalli, 6 –  
20143 Milano (MI)

[www.montanambiente.com](http://www.montanambiente.com)

Newsletter realizzata in collaborazione  
con 24 ORE Professionale  
per MONTANA S.P.A.

Proprietario ed Editore:

Il Sole 24 Ore S.p.A.

Sede legale

e amministrazione:

Viale Sarca, 223 - 20126 Milano

Redazione:

24 ORE Professionale

© 2023 Il Sole 24 ORE S.p.a.

Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione anche parzia-  
le e con qualsiasi strumento.

Coordinamento editoriale:

Corinna Salaparuta

Chiusa in redazione: 27 marzo 2023

## MONTANA

**Chi siamo** 3

**La bonifica quale compensazione  
dei progetti di discarica** 5  
di Piero Simone

**Aree Ex-Falck a Sesto San Giovanni** 10  
di Santina Maddè

**Verso una moderna transizione energetica** 15  
di Riccardo Festante

## NEWS E APPROFONDIMENTI

### TARIFFARI PROFESSIONALI

**Servizi di ingegneria e gare al massimo ribasso** 17  
Fondazione Inarcassa

### PROCEDURE DI BONIFICA

**Le procedure di bonifica dei siti contaminati:  
un'analisi ragionata delle tempistiche  
e delle modalità di realizzazione** 21  
Maria Valeria Vecchio, Francesca Allocco,  
Elettra Monaci,  
*Studio legale Ambientalex*

**Verifica dei livelli di inquinamento  
delle matrici ambientali: Italia  
ed altri paesi europei a confronto** 31  
Federico Peres, *B&P Avvocati*



CONOSCERE, PROGETTARE,  
RISPETTARE L'AMBIENTE

## Da più di trent'anni, il nostro impegno per la sostenibilità

Montana nasce nel 1991, orientandosi inizialmente alla comunicazione ambientale e alla ricerca sui temi della conservazione dell'ambiente montano, della pianificazione territoriale e della riduzione del rischio idrogeologico, in tempi in cui la "tutela dell'ambiente" non solo non costituiva una priorità a livello mondiale, ma addirittura non rappresentava ancora una comune consapevolezza.

Con lo sviluppo della normativa di settore, le tematiche ambientali cominciano ad assumere una nuova importanza: Montana, da sempre impegnata nella salvaguardia delle risorse ambientali e nell'affermazione di uno sviluppo sostenibile, nel 1996 sceglie di integrare la propria professionalità alle nuove discipline dell'ingegneria applicata all'ambiente.

I primi settori in cui Montana comincia a operare come società di ingegneria sono la gestione dei rifiuti e le bonifiche ambientali.

Nel 2006 si aggiunge la divisione Rinnovabili, che oggi rappresenta uno dei nostri settori trainanti, e a seguire le aree Industria e Real Estate.

Oggi Montana è una società matura, affermata e leader nel proprio settore: grazie a un team multidisciplinare che comprende circa 100 professionisti con diversi background tecnici, offriamo servizi integrati di ingegneria e consulenza ambientale e strategica su progetti complessi. I nostri clienti comprendono soggetti sia pubblici che privati, e includono grossi gruppi industriali, fondi di investimento e multinazionali appartenenti a diversi settori. Siamo in grado di gestire internamente tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto, dall'originazione allo sviluppo autorizzativo, fino alla realizzazione e gestione operativa. Le nostre competenze, consolidate in oltre trent'anni di attività, spaziano dai servizi ambientali, alla progettazione, alla gestione dei cantieri, alla consulenza ambientale.

La presente newsletter, sviluppata a quattro mani con la redazione di 24 Ore Professionale (Gruppo Sole 24 Ore), rappresenta un momento di approfondimento su tematiche di interesse comune, e va a completare il già consolidato servizio di aggiornamento normativo che come Montana rendiamo disponibile mensilmente.

È il risultato di una collaborazione basata sul prezioso bagaglio di competenze ed esperienze che Montana e il Sole 24 Ore hanno acquisito nei rispettivi settori di attività: un lavoro che desideriamo condividere come spunto di riflessione e approfondimento con una rete professionale sempre più ampia, attenta e propositiva, con l'auspicio di poter stimolare un sano confronto intersettoriale e, perché no, la nascita di nuove collaborazioni e sinergie sul mercato.

## La bonifica quale compensazione dei progetti di discarica

*Una strategia da valorizzare a livello nazionale*

*di Piero Simone*

Montana si occupa da più di 30 anni di progettazione nell'ambito della gestione rifiuti. Negli ultimi anni, alcune iniziative hanno interessato un particolare segmento ambientale strategico: l'autorizzazione di discariche associata ad interventi compensativi di bonifica e risanamento di suoli e acque sotterranee.

Trattasi di progetti nei quali il proponente dell'iniziativa di discarica ha riguardato il proprio obiettivo imprenditoriale di smaltimento rifiuti, offrendo al contempo la risoluzione di contaminazioni ambientali in carico al sistema pubblico.

Le discariche e le bonifiche, infatti, laddove correttamente realizzate, riguardano due obiettivi ambientali primari di interesse pubblico: la gestione in sicurezza dei rifiuti e il risanamento dei suoli. I vantaggi conseguibili interessano l'ambiente, l'economia privata e l'interesse pubblico.

È noto come le bonifiche a carico del pubblico siano importanti e necessitino di risorse. Una situazione che conduce a inerzia e, molto spesso, a non agire. Quando, invece, la bonifica trova la propria realizzazione quale opera compensativa, la pubblica amministrazione riesce a perseguire l'interesse pubblico della tutela dell'ambiente, assicurando il raggiungimento di standard ed obiettivi economicamente sostenibili.

Il successo di tali iniziative permette di raggiungere obiettivi di merito ambientale, oltre a contribuire alla costruzione di un'immagine positiva delle Amministrazioni Pubbliche e delle Aziende del settore rifiuti, restituendo, agli occhi della pubblica opinione, una realtà positiva, ben diversa rispetto a quanto spesso rappresentato nei Media.

A fronte degli indubbi benefici strategici sopra richiamati, le esperienze autorizzative hanno evidenziato difficoltà amministrative, complessità procedurali, contenziosi giuridici, tutti elementi che evi-

denziano l'importanza di promuovere una strategia nazionale chiara, volta a favorire la realizzazione di discariche che possano farsi carico, in termini compensativi, di bonifiche di interesse pubblico.

A livello regionale esistono alcuni strumenti di pianificazione positiva, che favoriscono il raggiungimento degli obiettivi congiunti di un corretto smaltimento dei rifiuti e del risanamento ambientale. In Veneto è permesso l'ampliamento di impianti di smaltimento, a fronte di contestuali interventi che permettono un miglioramento dell'ambiente sul territorio, su indicazioni del Piano regionale per la gestione dei rifiuti speciali, approvato con Deliberazione n.º30 il 29 aprile 2015 dal Consiglio Regionale del Veneto (art. 15 comma 2 lettera b).

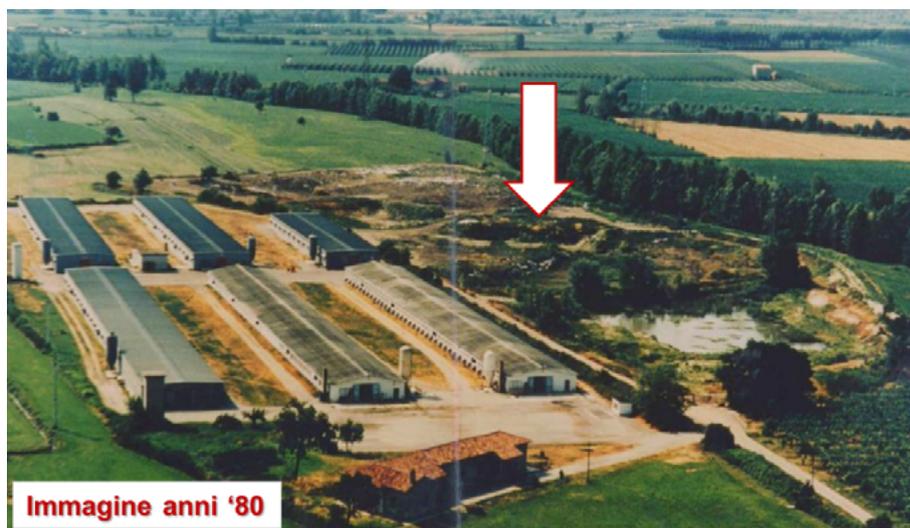
Proprio nel solco di tali strumenti di pianificazione, Montana si è occupata dei progetti di ampliamento delle discariche delle società Progeco S.p.A. ed Inerteco S.r.l., ambedue associate a progetti compensativi di bonifica e risanamento ambientale.

### **Il caso della bonifica dell'area Cà Vecchia e dell'ampliamento della discarica Progeco S.p.A. in comune di San Martino Buon Albergo (VR)**

Il 26 Ottobre 2022 (con Decreto n.47 del 26 ottobre 2022) la Regione Veneto ha autorizzato la società Progeco S.p.A. agli "Interventi di completamento della bonifica dell'area di Cà Vecchia a seguito di quanto espresso dalla Conferenza di Servizi del 31/05/2019 indetta dal Comune di San Martino Buon Albergo (VR) (art. 34 della L.R. n. 3/2000)".

Il completamento degli interventi di bonifica è reso possibile quale opera compensativa del contestuale ampliamento della discarica Progeco S.p.A..

Tale autorizzazione chiude, di fatto, una serie di interventi di bonifica che hanno permesso il risanamento di una contaminazione originatasi negli anni '70 nell'area Cà Vecchia.



L'iniziativa consegue il duplice interesse pubblico di risanare una contaminazione storica e di ospitare, in un impianto di smaltimento esemplare, gli scarti non recuperabili. Si tratta di un'importante opportunità per contrastare l'insufficienza di impianti di smaltimento finale, che permettono la regolarità degli interventi di bonifica sul territorio e sono fondamentali per il corretto funzionamento delle filiere di recupero, in quanto ne permettono il regolare smaltimento degli scarti di lavorazione.



L'impianto Progeco a fine recupero ambientale

### **Il caso della discarica Inerteco S.r.l. in comune di Zevio (VR) e della contestuale bonifica di Cava Bastiello in comune di Isola Rizza (VR)**

Montana S.p.a. si è occupata, per la Ditta Inerteco S.r.l., della progettazione dell'ampliamento volumetrico della discarica per rifiuti non pericolosi Cà Bianca, nel Comune di Zevio (VR), e contestualmente della bonifica ambientale di un sito di cava denominato Cava Bastiello, ubicato a circa 15 km in linea d'aria rispetto alla discarica, nel Comune di Isola Rizza (VR).

La scelta di utilizzare l'impianto di Ca' Bianca come sito di destino finale dei materiali estratti da Cava Bastiello è legato ad una serie di aspetti che si riportano sinteticamente nei punti seguenti:  
vicinanza del sito alla discarica e logistica del trasferimento dei rifiuti;  
disponibilità da parte della Inerteco di entrambi i siti;  
forte compartecipazione tra il proponente e le PP.AA.;  
nessun ulteriore consumo di suolo.

L'insieme delle due operazioni ambientali è stato possibile grazie alla pianificazione territoriale del Veneto, che permette l'ampliamento di impianti di smaltimento solo a fronte di contemporanei interventi che permettono un miglioramento dell'ambiente sul territorio.

La novità del Progetto risiede nel fatto che l'intervento di bonifica è stato progettato ed approvato, pur se distante alcuni chilometri di

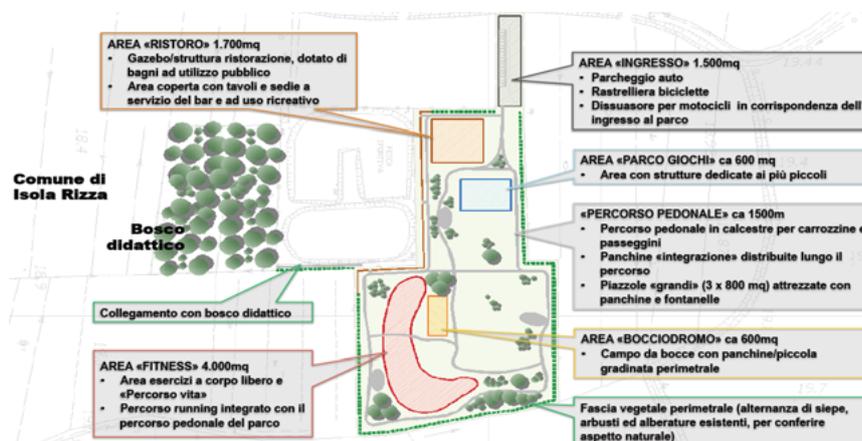
distanza dal sito della discarica da ampliare.

In casi precedenti, infatti, la contestualità degli interventi di discarica e bonifica era approvata nell'ambito dello stesso sito: dove era necessaria la bonifica si approvava contestualmente l'ampliamento della discarica. Tale novità delinea una strategia ambientale più ampia ed efficace: è infatti possibile valutare un maggior numero di siti da bonificare, sulla base degli elenchi di priorità e interesse pubblico regionale, senza il vincolo che tali siti siano già interessati dalla presenza di una discarica da ampliare.

Lo smaltimento di rifiuti e la bonifica dei siti contaminati sono infatti due componenti fondamentali, di interesse pubblico, che partecipano al miglioramento delle condizioni ambientali del territorio. La difficoltà di reperimento di stanziamenti economici per le bonifiche, può essere infatti superata attraverso il recupero degli oneri di compensazione degli impianti di smaltimento. Nel caso esposto, la bonifica del sito di Cava Bastiello è stata l'elemento trainante dell'iniziativa, finanziata integralmente da un'azienda privata, sollevando la Pubblica Amministrazione da tale onere. Infatti, nonostante il sito contaminato di Cava Bastiello sia stato dichiarato contaminato agli inizi degli anni '90, la bonifica non ha mai avuto luogo e il finanziamento delle operazioni di bonifica è passato in capo alle Pubbliche Amministrazioni, le quali però non sono state in grado di eseguire l'intervento, per limitazioni di tipo economico.

L'intervento proposto trova la sua ragion d'essere e la propria regolamentazione nell'applicazione dell'art. 15 comma 2 lett.ºb) del piano rifiuti regionale, che disciplina l'ampliamento di impianti esistenti, nel caso in cui le nuove volumetrie siano finalizzate allo smaltimento dei rifiuti provenienti da specifici progetti di bonifica e ripristino ambientale.

È stato possibile avviare un tale intervento di bonifica e conseguentemente l'ampliamento della discarica attraverso la stipula di un accordo tra le parti interessate. Il positivo assetto normativo della Regione Veneto, in tema di bonifiche e smaltimento dei rifiuti, va suggerito come esempio da estendere a livello nazionale, come nuovo, potente, volano per la risoluzione delle problematiche ambientali.



Progetto del parco Ex Cava Bastiello

In figura è riportato il progetto di bonifica e recupero dell'area di Cava Bastiello.

Per completezza di cronaca, si segnala che l'autorizzazione del 2015 è stata oggetto di ricorso amministrativo al TAR e al Consiglio di Stato, con conseguente annullamento dell'autorizzazione, per motivi di ordine amministrativo che esulano dal contesto ambientale e tecnico sopra descritto. Successivamente alla sentenza del Consiglio di Stato, il procedimento amministrativo è stato rinnovato, pervenendo a nuova autorizzazione di Regione Veneto (con decreto n. 31 del 28 Settembre 2021). Purtroppo, a seguito del complesso contenzioso, i lavori di bonifica di cava Bastiello si sono fermati. Si evidenzia, anche in tale caso, la necessità di promuovere un chiaro indirizzo programmatico a livello nazionale.



Schemi del progetto di ampliamento della discarica Inerteco

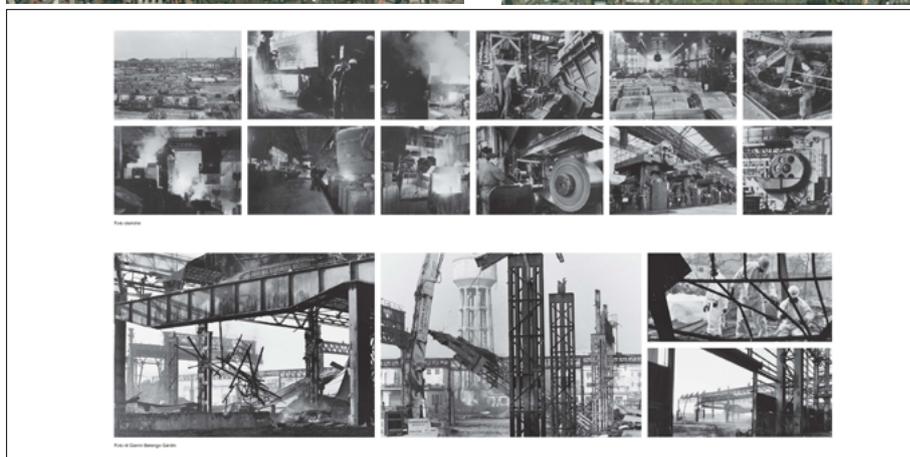
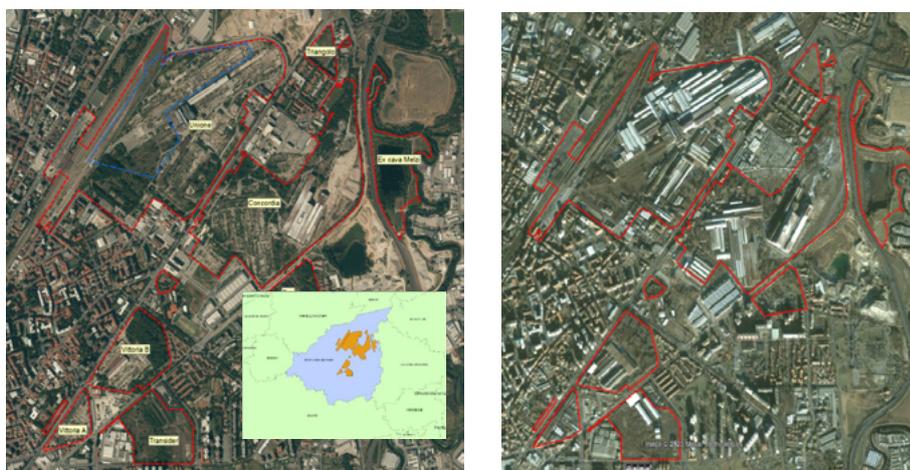
## Aree Ex-Falck a Sesto San Giovanni

*Dal 2011 Montana è a fianco degli imprenditori per la riqualificazione ambientale ed urbanistica*

*di Santina Maddè*

L'area su cui sorgevano le acciaierie Falck a Sesto San Giovanni, che un tempo erano il cuore della Milano industriale, da più di vent'anni costituisce una ferita per il tessuto urbano della città.

Con una superficie che occupa circa il 12% del territorio comunale, l'area è interamente ricompresa nel Sito di Interesse Nazionale (SIN) di Sesto San Giovanni, istituito nel 2001.



Le aree Ex-Falck a Sesto San Giovanni – a sx: vista dall'alto delle aree nel 2011, a dx: vista dell'alto delle aree prima dell'abbattimento dei capannoni (fonte: Google Earth), sotto: immagini d'epoca delle acciaierie Falck

L'attività siderurgica nelle aree Falck inizia nel 1906, su un'area precedentemente ad uso agricolo ed in parte boscata; negli stabilimenti di Sesto San Giovanni si svolgevano i cicli produttivi tipici dell'industria siderurgica per la produzione di acciaio da rottame e di ghisa solida tramite fusione. Il primo insediamento produttivo viene realizzato nello stabilimento Unione; negli anni 1917-33 vengono costruiti gli stabilimenti Concordia, per la produzione di lamiere e tubi saldati, Vittoria A, per la produzione del filo d'acciaio, Vittoria B, specializzato nella trafilatura a freddo, Vulcano, per la produzione di ghisa e leghe di ferro, oltre agli impianti di trattamento delle acque nell'area TRAI.

La crisi mondiale della siderurgia nel '71 e del petrolio nel '74 creano serie difficoltà alle Falck, determinando la chiusura dello stabilimento Vulcano nel '79. Da allora la progressiva crisi industriale vede il declino di questo importante polo industriale, finché nel 1995 i forni delle acciaierie Falck si spengono definitivamente.

Nel 1996 tutti gli impianti siderurgici di Sesto San Giovanni vengono smantellati ed inizia così il lungo processo di riqualificazione del sito, che è tuttora in corso.

Nel 2000 la famiglia Falck vende le aree ai fratelli Pasini, che prima sviluppano un progetto di recupero firmato Mario Botta, con l'obiettivo di trasformare il "vecchio dinosauro" in un quartiere di uffici per la Banca Intesa, e poi cambiano rotta, presentando un progetto di riqualificazione dell'area che prevede la creazione di un quartiere residenziale, caratterizzato da importanti volumetrie. Il progetto, dopo due anni di concertazione, fallisce, non incontrando l'approvazione dell'amministrazione comunale.

Nel 2005 le aree vengono acquistate dall'immobiliarista Luigi Zunino, del gruppo Risanamento, che si affida a Renzo Piano per riportare a nuova vita il compendio. Anche Zunino fallisce, accumulando debiti per quasi 3 miliardi di euro, e nel 2010 le aree passano alla società Sesto Immobiliare (poi Milanosesto), cordata immobiliare guidata da Davide Bizzi. Il gruppo di Sesto Immobiliare riconferma l'incarico a Renzo Piano e presenta un ambizioso progetto di riqualificazione tramite un Programma Integrato di Intervento (PII 2011), che prevede la costruzione di circa un milione di metri quadri di SLP privata - suddivisa tra funzioni residenziali (circa il 60%) e terziarie - la rifunionalizzazione degli edifici di archeologia industriale presenti sull'area per attività pubbliche o di interesse pubblico o generali (plessi scolastici e per la pratica sportiva, biblioteca/mediateca, mercato comunale, polo di ricerca e produzione etc.) e la creazione di un grande parco urbano di 45 ettari.

Grazie anche al supporto di Montana, che nel 2011 entra a far parte del team di progettisti e consulenti che supportano il gruppo nella riqualificazione ambientale ed urbanistica delle aree, il PII 2011 ottiene tutte le autorizzazioni urbanistiche ed ambientali necessarie, fino alla definitiva approvazione dell'aprile 2012.

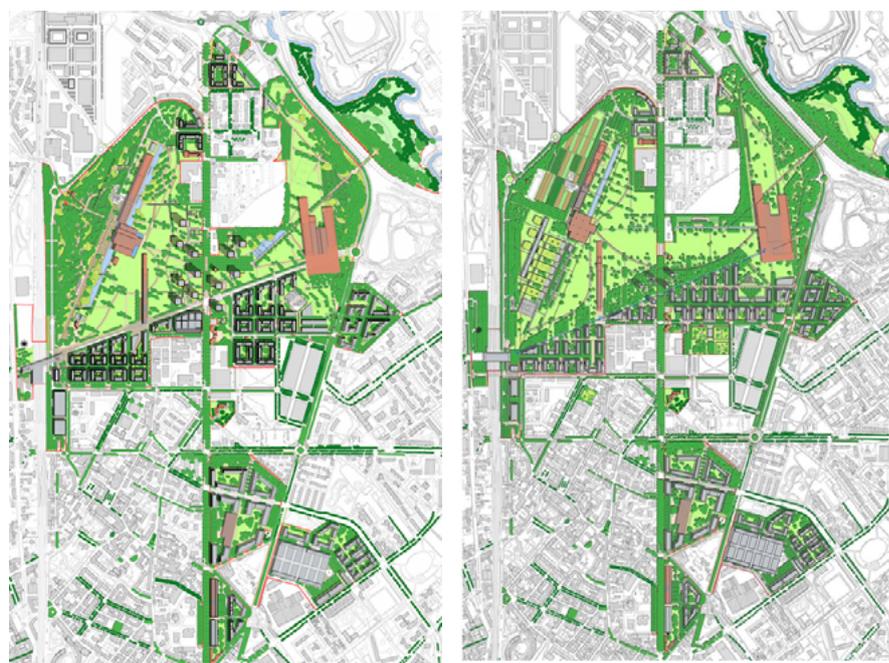
Montana firma i documenti ambientali e specialistici per le procedure di

verifica di esclusione da Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) a cui il PII 2011 viene sottoposto, fino alla chiusura positiva dell'iter.

Montana affianca Sesto Immobiliare anche nella procedura di bonifica delle aree e, a cavallo tra il 2013 ed il 2014, accompagna la società nell'ottenimento del decreto di VIA - datato marzo 2014 - che sancisce la compatibilità ambientale degli interventi di trattamento di rifiuti tramite impianti mobili previsti nel progetto di bonifica delle aree.

Sul finire del 2012, si fa strada l'ipotesi di localizzare all'interno del perimetro del PII delle aree Ex-Falck la cosiddetta "Città della Salute e della Ricerca" (CDSR), progetto di un nuovo polo sanitario di ricerca, clinica e didattica, sviluppato tramite specifico Accordo di Programma regionale, che prevede lo spostamento e l'accorpamento in un'unica sede dell'Istituto Nazionale dei Tumori e dell'Istituto Neurologico Carlo Besta, il cui masterplan porta la firma di Renzo Piano.

Al fine di rendere coerente il disegno urbano e l'assetto insediativo e planivolumetrico del PII 2011 con l'insediamento del nuovo complesso sanitario e di ricerca, Sesto Immobiliare presenta una variante al PII che viene approvata definitivamente nel marzo 2016 (variante 2016). Montana ancora una volta è a fianco del proponente nell'attivazione ed espletamento delle procedure ambientali prodromiche all'approvazione della variante urbanistica: una procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, conclusasi con decreto di non assoggettabilità datato febbraio 2014, cui ha fatto seguito una procedura di VIA conclusasi positivamente nell'ottobre del 2014.



Masterplan a confronto - a sx: masterplan del PII 2011, a dx: masterplan della variante 2016. In rosso la localizzazione della Città della Salute e della Ricerca

In tema di bonifiche, Montana continua a supportare Milanosesto predisponendo un documento ricognitivo dell'andamento delle attività di bonifica dell'area della CDSR, che individua alcuni indirizzi per l'accelerazione delle operazioni di risanamento del suolo. Il documento viene presentato al Ministero dell'ambiente nell'ottobre del 2015, e viene accolto positivamente: l'attuazione degli indirizzi proposti consente a Milanosesto di completare la bonifica dell'area entro le tempistiche concordate.

Nel 2016 ha inizio la fase di attuazione delle opere della variante 2016, e Montana affianca Milanosesto nello sviluppo delle diverse fasi di progettazione delle grandi opere pubbliche associate ai nuovi insediamenti del PII e alla Città della Salute e della Ricerca, collaborando con la squadra di progettisti sui vari temi di compatibilità ambientale, redigendo studi specialistici in accompagnamento alla progettazione (relazioni geologiche ed idrogeologiche, piani di gestione delle materie, esami paesistici, documenti di verifica dei CAM) e fornendo assistenza tecnica nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio Ambientale, per la verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni ambientali.

Sempre nel 2016, Milanosesto avvia il Piano attuativo delle opere private all'interno di una porzione del territorio dell'area Concordia (PUC Concordia). Montana elabora i documenti ambientali e specialistici associati al procedimento di verifica di VIA, che si conclude nel marzo 2018 con decreto di non assoggettabilità.

Per accelerare la bonifica dell'area Concordia, Milanosesto avvia nel marzo 2016, con l'assistenza tecnica di Montana, una procedura di bonifica "semplificata" ex art. 242 bis del D.lgs. 152/06, a quei tempi il primo caso in Regione Lombardia, che prevede tre fasi di bonifica. Le attività della fase 1 di bonifica terminano a luglio 2018 e a dicembre viene approvata la PUC Concordia. Con il 2019 parte la fase di progettazione del permesso di costruire dell'area Concordia, che viene interrotta a seguito di scelte strategiche del Cliente.

Ad inizio 2020 le aree Ex-Falck vengono rilevate dal tandem Hines - Prelios, il primo con ruolo di partner industriale ed il secondo con quello di fund manager, che dà nuovo slancio all'iniziativa, avviando interlocuzioni con l'amministrazione comunale fino alla presentazione, a luglio 2020, della pianificazione attuativa del primo lotto privato nell'area Unione 0 (PUC Unione 0), insediamento strategico di 150.000 mq di SLP per funzioni private di grande valore, nei pressi della futura stazione a scavalco e in grande sinergia con la CDSR.

Montana viene confermata nel ruolo di consulente ambientale e, insieme alla squadra di progettisti capitanata da Foster and Partners, accompagna la PUC Unione 0 all'autorizzazione nel febbraio 2021, cui seguono vari aggiornamenti. A giugno 2021 il gruppo San Donato firma il contratto preliminare di compravendita dell'area Unione Nord ed inizia la progettazione del complesso che ospiterà un campus universitario con laboratori di ricerca ed un presidio sanitario poliambulatoriale. Il nuovo campus costituirà il polo bis dell'università Vita-Salute San Raffaele e ospiterà 4.500 studenti, con spazi dedicati alla ricerca, digital education hub con infrastrutture tecnologiche ed un simulation center di medicina.

Il primo passo per l'autorizzazione del progetto è l'avvio della procedura di verifica di esclusione da VAS, per la quale Montana ha curato la redazione dei documenti ambientali e ha supportato il Comune nella fase di risposta alle osservazioni. La procedura viene avviata a fine dicembre 2022 ed è ora in fase conclusiva. Il prossimo passo verso la realizzazione del progetto sarà l'avvio della procedura di PAUR presso Regione Lombardia.

Dopo tanti anni ed avvicendamenti di imprenditori ed un percorso autorizzativo lungo ed impegnativo, nel luglio 2021 è stato aperto il primo cantiere edile sulle aree Ex-Falck: sono iniziati i lavori di realizzazione della stazione a scavalco, progetto iconico a firma di Renzo Piano, con una previsione di fine lavori a giugno 2024.

A marzo 2022 è stato dato avvio anche al cantiere dei lavori del quartiere dell'area Unione 0, con fine lavori previsto entro il 2026, mentre a novembre 2022 sono iniziati i lavori della Salute e della Ricerca, che dovrebbe entrare in funzione alla fine del 2025.

Nel 2024 è prevista la partenza dei lavori di realizzazione di alcune infrastrutture viarie propedeutiche ai nuovi insediamenti, della porzione di parco pubblico nell'area Unione e di un nuovo commissariato di pubblica sicurezza all'interno dell'area Concordia, opere che dovrebbero entrare in funzione nel 2027.



La stazione a scavalco



Il quartiere Unione 0

## Verso una moderna transizione energetica

*di Riccardo Festante*

L'attuale scenario energetico internazionale e gli obiettivi di riduzione dell'inquinamento hanno accelerato il processo di transizione verso l'impiego diffuso delle energie rinnovabili. È quanto emerge dalle ultime analisi sul contributo energetico delle rinnovabili rispetto ai tradizionali sistemi, come gas, idroelettrico, carbone. La necessità di sviluppo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non programmabili, come solare ed eolica, rende oggi ancor più necessario traghettare una strategia di gestione e regolazione efficiente della rete elettrica combinando domanda e produzione di energia.

La soluzione è costituita dai sistemi di accumulo BESS – Battery Energy Storage System che, opportunamente accoppiati alla rete nazionale, gestiscono l'interscambio energetico permettendo agli impianti rinnovabili di operare a piena capacità senza limitazioni. Il raggiungimento di questo obiettivo è pertanto necessario nell'evoluzione del processo di transizione energetica moderna e di realizzazione delle smart grid.

I sistemi BESS sono ormai diffusi a livello mondiale, e le nuove installazioni sono in costante aumento. Il trend futuro è destinato ad aumentare ulteriormente, ed ha attirato l'interesse di soggetti industriali e fondi di investimento, che ad oggi sono gli attori principali impegnati nella realizzazione di questi progetti.

Nell'ultimo anno in Italia sono stati presentati molteplici progetti di accumulo di larga scala, con potenze oltre i 100MW. Montana è parte attiva in questo processo, con circa 1GW di progetti BESS sviluppati per i propri clienti, di cui circa 200MW già autorizzati e pronti alla costruzione, che si affiancano ai progetti in ambito FER solare e wind già realizzati e autorizzati su tutto il territorio italiano.

I BESS sono pertanto l'elemento essenziale per accelerare la conversione del sistema energetico da convenzionale fossile a rinnovabile, e saranno nel prossimo futuro sempre più indispensabili.



## TARIFFARI PROFESSIONALI

# Servizi di ingegneria e gare al massimo ribasso

Fondazione Inarcassa

Varianti in corso d'opera, sospensioni e ritardi sul progetto e sull'opera finale, maggiori casi di contenziosi tra le parti. Questi sono solo alcuni dei più significativi effetti critici dell'applicazione di forti ribassi nelle gare per i servizi di architettura e ingegneria.

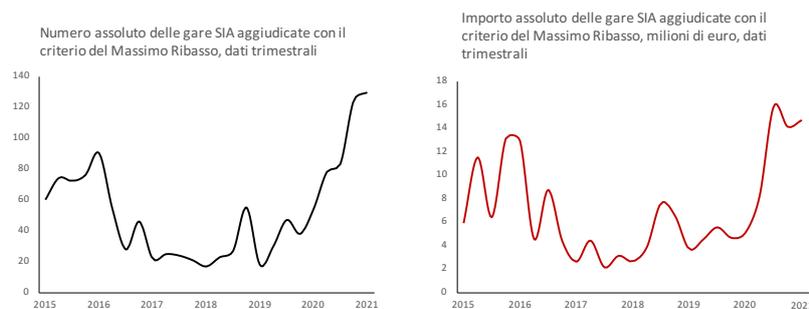
Solo una corretta separazione dei ruoli di progettista e pubblica amministrazione, impegnata nelle funzioni di controllo e programmazione, può assicurare efficacia ed efficienza nel processo di realizzazione delle opere, le competenze progettuali non si improvvisano.

Non si tratta solo di una questione di compenso o riconoscimento economico che, per quanto essi siano fondamentali per restituire la giusta dignità al lavoro del libero professionista, non esauriscono, né completano il dibattito pubblico e politico necessari per riformare la disciplina dei contratti pubblici rispetto alle tante sfide che attendono il Paese.

### I professionisti

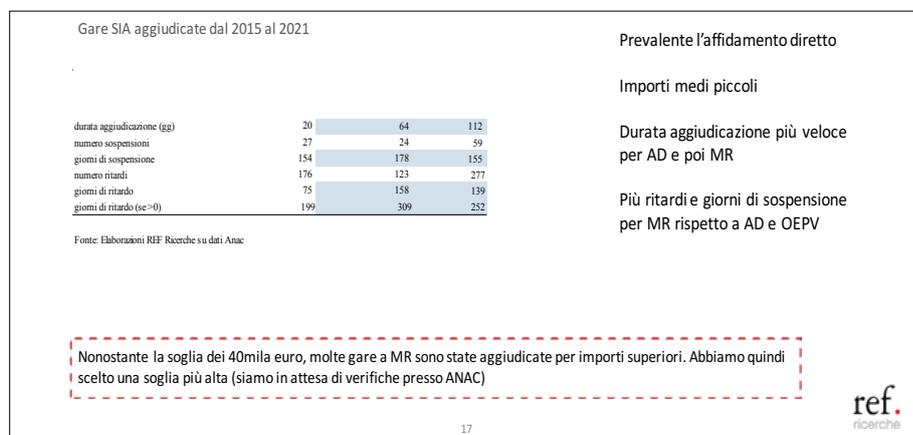
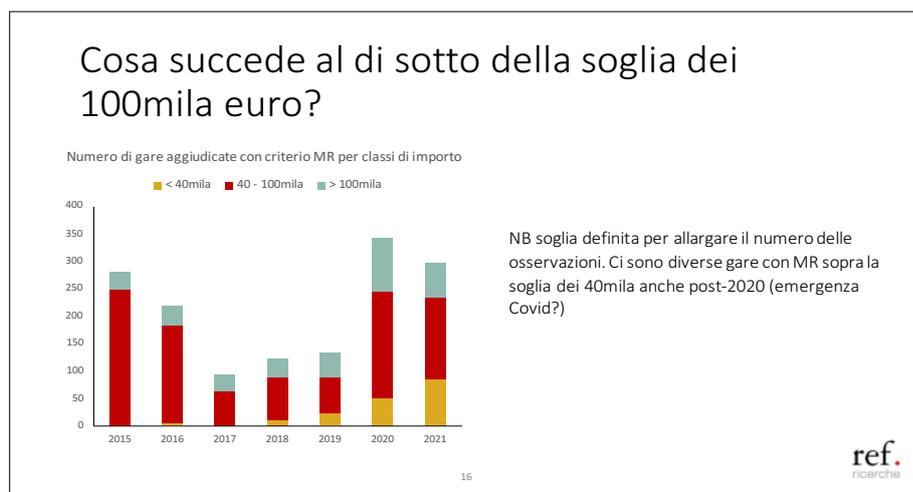
Quanto al tema della dignità dei professionisti, l'applicazione del criterio del massimo ribasso è il più difficile da sopportare e non solo perché impatta sulla qualità delle opere, ma perché mortifica una intera categoria professionale sul piano della dignità umana. È sull'art. 36 della Costituzione che si riflette il riconoscimento del diritto di ogni lavoratore, che sia dipendente o libero professionista, ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Un concetto di "alta democrazia", che mal si concilia con la pratica, e abuso, del massimo ribasso nelle procedure di gara e, più in generale, con la *mission* di Fondazione Inarcassa, impegnata a tutelare la previdenza e a sostenere la crescita dei giovani professionisti.

Aumenta il valore assoluto delle gare assegnate con il Massimo Ribasso



Dato l'aumento generale del numero delle gare, anche le gare assegnate con il massimo ribasso sono in aumento. Nei prossimi anni questo trend potrebbe continuare, data l'esigenza di snellire le pratiche e snellire e velocizzare i tempi.

Secondo uno studio promosso dalla Fondazione Inarcassa, le gare assegnate con il criterio del massimo ribasso non producono risparmi sostanziali. Le stazioni appaltanti, sottolinea lo studio, ricorrono al massimo ribasso perché è una procedura apparentemente più “snella” che consente di ridurre i tempi di gara. A ben vedere, però, si tratta di un falso mito. I ricercatori, infatti, hanno dimostrato che le criticità sottese al ricorso del criterio del massimo ribasso superino quelle degli altri criteri.

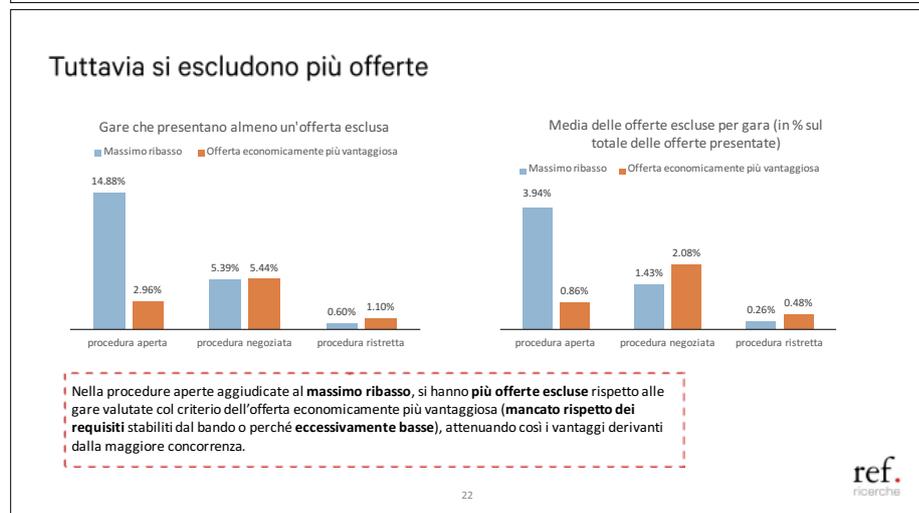
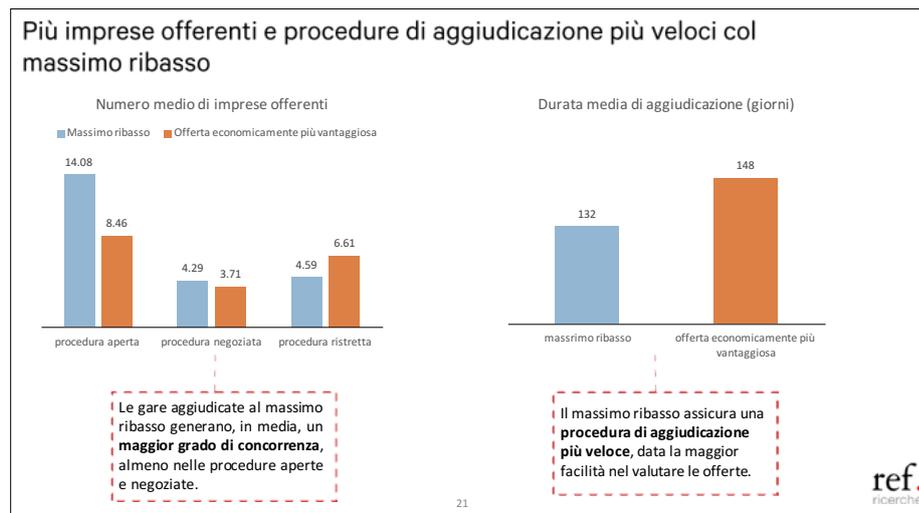


## Gare al massimo ribasso

Se è vero che le gare aggiudicate al massimo ribasso consentono una maggiore partecipazione di operatori economici, e, di conseguenza, maggiore concorrenza, è altrettanto vero che un simile vantaggio viene, almeno in parte, eroso già nella prima fase di gara, consistente nella valutazione della documentazione amministrativa presentata dai concorrenti.

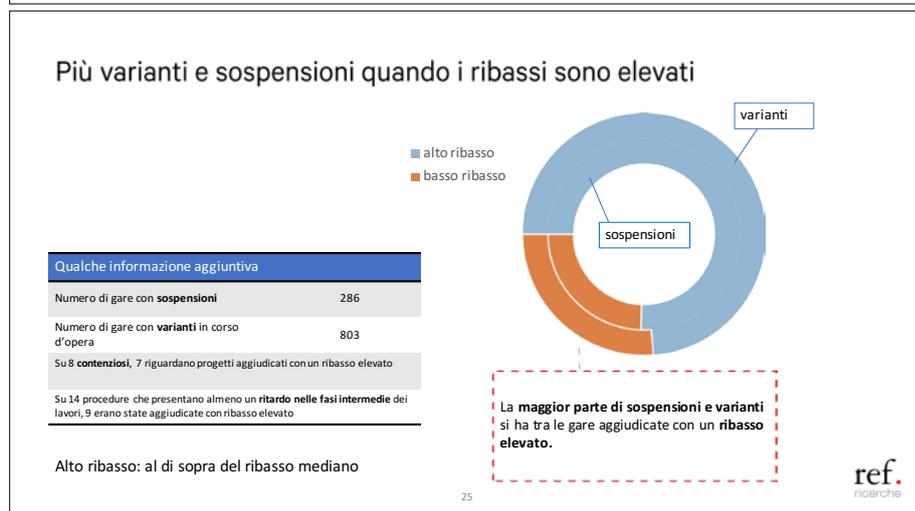
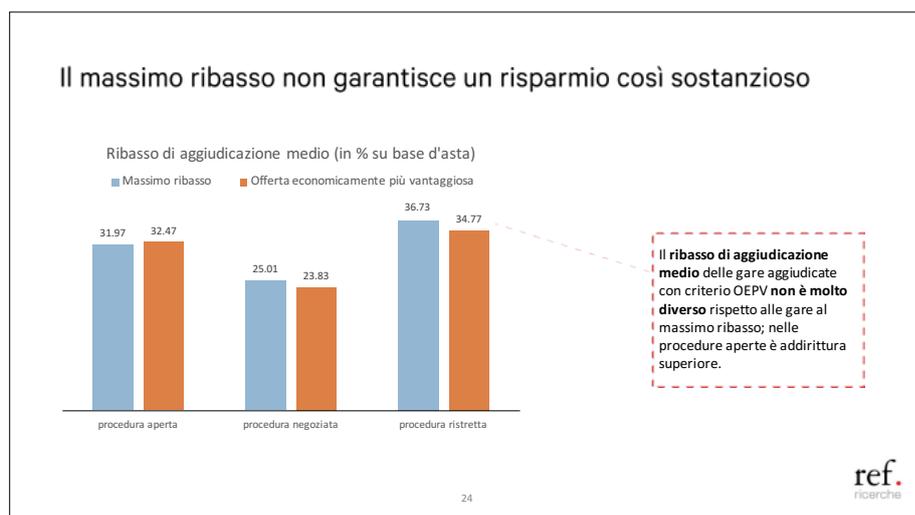
I dati raccolti dimostrano, infatti, che il numero di concorrenti esclusi nelle gare al massimo ribasso, è maggiore rispetto a qualsiasi altra tipologia di procedura<sup>[1]</sup>. E ciò perché, sottolinea lo studio, il **massimo ribasso**

attira quegli operatori – meno strutturati – che non parteciperebbero a una procedura con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, “disponendo di pochi vantaggi competitivi al di fuori di quello del prezzo”. Quest'ultima considerazione rafforza un altro dato. Le gare bandite col massimo ribasso potrebbero creare una cosiddetta **selezione avversa**, ovvero attirare concorrenti meno preparati, o che, per essere competitivi, propongono compensi eccessivamente bassi, con conseguenti ricadute nella fase esecutiva, come di seguito evidenziato.



Sono state valutate, quindi, le gare (indipendentemente dal criterio di aggiudicazione) con i maggiori ribassi e si è visto che sono 268 i giorni medi di ritardo sul progetto, contro i 237 di quelle con minori ribassi; i progetti ultimati con ritardi toccano punte del 66% nel caso di maggiori ribassi, contro appena il 34% in caso di minori ribassi; e addirittura, i contenziosi sono pari all'88% quando le gare sono aggiudicate con maggiori ribassi, e solo il 13% con minori ribassi. Proporre compensi eccessivamente bassi produce un effetto distortivo in termini di concorrenza del mercato dei servizi di architettura e ingegneria.

Non è solo una questione di equo compenso. In questo modo, infatti, si penalizza la qualità della progettazione e la sicurezza delle opere.



Tutto questo è stato confermato dai 3435 ingegneri e architetti liberi professionisti che hanno partecipato alla survey condotta dal team di Ref Ricerche. Intervistati sul tema della partecipazione alle gare, i professionisti lamentano poca chiarezza e completezza dei bandi, oltre che la complessità della normativa. Oltre il 90% degli intervistati, rileva l'indagine, ritiene che uno sconto eccessivo possa compromettere il buon esito dell'opera. La componente prezzo - è la valutazione dei professionisti - non deve acquisire un ruolo preponderante ai fini dell'assegnazione degli incarichi che auspicano possano avvenire in un contesto meno complesso sul piano burocratico e amministrativo, e con minori interferenze da parte della politica.

## PROCEDURE DI BONIFICA

## Le procedure di bonifica dei siti contaminati: un'analisi ragionata delle tempistiche e delle modalità di realizzazione

Maria Valeria Vecchio, Studio legale Ambientalex  
Francesca Allocco, Studio legale Ambientalex  
Elettra Monaci, Studio legale Ambientalex

*Analizzando la normativa e la giurisprudenza, il contributo offre una sintesi delle procedure operative ed amministrative della bonifica e, in particolare, delle tempistiche emergenti dalla prassi. L'analisi dei tempi è stata condotta sulla base dei dati raccolti dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - SNPA a partire dal 2016 e dalla Regione Lombardia che, nell'Aggiornamento al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti del 2022, ha fornito un'analisi dei siti censiti a livello regionale. La durata delle procedure di bonifica, unitamente all'individuazione del perimetro delle responsabilità gravanti sul proprietario o sul gestore del sito non responsabile della contaminazione, rappresenta un tema di grande attualità in quanto idoneo ad incidere sia sulla capacità di soddisfare tempestivamente le esigenze ambientali correlate alla riqualificazione delle aree compromesse sia sulla possibilità di attrarre gli investimenti nazionali ed esteri*

### Le procedure di bonifica dei siti contaminati e l'iter amministrativo.

L'art. 242 del D. lgs. n. 152/2006 (recante "Norme in materia ambientale", c.d. Testo Unico Ambiente, nel prosieguo solo "TUA"), nell'individuare le "Procedure operative ed amministrative" di bonifica, disciplina la tempistica e le modalità dell'iter che l'operatore deve seguire e definisce i termini entro cui l'autorità competente deve approvare gli elaborati ivi previsti (di seguito, per comodità, "elaborati di bonifica"). Lo svolgimento di ciascuna fase della procedura condiziona l'attivazione delle fasi successive. In particolare, la configurazione della procedura dipende in gran parte dagli esiti delle attività di indagine svolte (che mostrano lo stato delle matrici ambientali e orientano gli interventi) e dall'efficacia delle misure adottate dai soggetti responsabili/interessati, che possono rendere o meno necessaria l'attivazione di misure ulteriori.

Le procedure amministrative disciplinate dal TUA presentano tratti differenti a seconda che gli interventi di disinquinamento rientrino nella competenza "ordinaria" delle regioni (cfr. art. 242 del TUA) oppure siano attribuiti alla competenza statale (in caso di siti di bonifica di interesse nazionale - "SIN". Cfr. combinato disposto artt. 242 e

252 del TUA). Soprattutto a seguito dei recenti interventi normativi di semplificazione (D.L. n. 76/2020 e D.L. n. 77/2021) la procedura "ordinaria" e quella nei SIN presentano oggi alcune, non trascurabili, differenze.

Ulteriormente differenziata è poi la procedura semplificata disciplinata dall'art. 242-bis del TUA che, al ricorrere di determinate condizioni, garantisce una procedura più rapida che sostituisce l'ordinaria approvazione preventiva e condizionante degli elaborati con una procedura di controllo *ex post* sul conseguimento degli obiettivi.

Al condizionamento legato al tipo di procedura attivata deve inoltre aggiungersi quello connesso allo sviluppo delle singole fasi, che, laddove prevedano un provvedimento di autorizzazione/approvazione degli elaborati di bonifica, si svolgono secondo il modulo della conferenza di servizi disciplinato dagli artt. 14 e seguenti della L. n. 241/1990 e dall'eventuale disciplina regionale.

Il coordinamento di tali disposizioni con i procedimenti in materia di bonifica non è stato espressamente regolato dal legislatore. Infatti, l'art. 5 del d.lgs. n. 127/2016 (decreto di riforma della disciplina in materia di conferenza di servizi), che avrebbe dovuto definire il «coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi prevista nell'ambito del Codice dell'ambiente» (relazione illustrativa allo schema di decreto), non interviene sulle norme del Titolo Quinto della Parte Quarta del TUA e, in ogni caso, laddove modifica le norme del Testo Unico, prevede solo l'abrogazione delle disposizioni sull'indicazione facoltativa della conferenza di servizi e modifica le disposizioni di rinvio alla vecchia formulazione degli articoli della L. 241/1990 sulla conferenza di servizi (art. 14 e ss.).

La L. n. 241/1990, come modificata dal d.lgs. n. 127/2016, prevede la facoltà per le amministrazioni di ricorrere alla conferenza di servizi istruttoria ai fini dell'esame contestuale degli interessi pubblici (art. 14, comma 1) e l'obbligo di ricorrere alla conferenza di servizi decisoria qualora nell'ambito del procedimento debbano essere acquisiti atti di assenso da diverse amministrazioni (art. 14, comma 2).

I tempi e le modalità di svolgimento della **conferenza di servizi decisoria** sono dettati dal legislatore, che ne ha disciplinato due moduli procedurali. Il primo, previsto in via generale, è quello della conferenza semplificata in modalità asincrona (senza riunione, con scambio di informazioni e documenti tra le amministrazioni interessate - art. 14-bis, L. n. 241/1990). L'altro modello, quello della conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona (con riunione - art. 14-ter, L. n. 241/1990), resta un'ipotesi meramente eventuale (a cui si ricorre in caso di fallimento della conferenza semplificata) o comunque residuale (attivabile in ipotesi di particolare complessità).

La normativa non disciplina, invece, le modalità di svolgimento della **conferenza di servizi istruttoria**, rimettendole all'amministrazione

precedente, che può decidere (senza esserne obbligata) di adottare lo schema procedimentale previsto per la fase decisoria dal novellato art. 14-bis della L. n. 241/1990.

In presenza di circostanze predefinite, e comunque su motivata richiesta dell'interessato, l'amministrazione ha inoltre la facoltà di indire una **conferenza di servizi preliminare** (art. 14, comma 3, L. n. 241/1990) finalizzata ad indicare al richiedente/proponente le condizioni per ottenere gli atti di assenso nell'ambito della successiva fase decisoria, che dovrà comunque essere attivata. I lavori della conferenza di servizi preliminare si svolgono secondo tempistiche più brevi di quelli di una conferenza decisoria, poiché i termini sono abbreviati fino alla metà.

L'applicazione ai procedimenti di bonifica delle disposizioni della L. n. 241/1990 in tema di conferenza di servizi mostra però alcuni profili di criticità. In particolare, i tempi di svolgimento della conferenza di servizi previsti dalla Legge sul procedimento amministrativo non sembrano sempre compatibili con la tempistica prevista per l'approvazione degli elaborati di bonifica dall'art. 242 del TUA (articolo richiamato - anche se, a ben vedere, non relativamente alla tempistica - dall'art. 252 del TUA con riferimento ai SIN). Ciò ancorché sia l'art. 14-bis (che disciplina la conferenza di servizi semplificata) che l'art. 14-ter della L. n. 241/1990 (che disciplina la conferenza di servizi simultanea) - seppur con qualche differenza - facciano salvo il rispetto del termine di conclusione del procedimento all'interno del quale si incardina la conferenza.

In ragione di ciò, la circolare n. 4/2018 emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la pubblica amministrazione, avente ad oggetto "*Chiarimenti in materia di attuazione della conferenza di servizi*" (poi ritirata «per svolgere nuovi approfondimenti sulla materia») alla scheda 3 (dedicata alla conferenza di servizi simultanea) aveva affermato il carattere "mobile" dei termini di 90 e 45 giorni previsti dall'art. 14-ter della L. n. 241/1990 per la conclusione dei lavori in ipotesi, rispettivamente, di presenza di amministrazione portatrici di interessi sensibili o loro assenza (sulla non perentorietà del termine di conclusione si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 14/12/2021, n. 8344). La circolare, al fine di consentire il rispetto del termine finale di conclusione del procedimento, attribuiva all'amministrazione la facoltà di fissare un termine inferiore a 90 e 45 giorni.

Con riferimento, invece, alla disciplina posta dall'art. 14-bis, la scheda n. 2 (dedicata alla conferenza di servizi semplificata) allegata alla circolare aveva affermato il carattere mobile del termine di 45 giorni ma non del termine di 90 giorni riconosciuto alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili. Ciò in ragione della riferibilità della clausola di salvaguardia («fermo restando l'obbligo di rispettare il termine

finale di conclusione del procedimento») alle sole ipotesi di partecipazione alla conferenza di amministrazioni non portatrici di interessi sensibili.

Sembra quindi che, anche laddove l'amministrazione riesca a concludere un complesso procedimento – qual è quello di approvazione degli elaborati di bonifica – con una sola conferenza di servizi decisoria (senza attivare una conferenza di servizi istruttoria o preliminare), potrebbe non essere possibile rispettare alcuni dei termini previsti dal TUA (che, in ogni caso, non sono definiti perentori dalla normativa ambientale che neanche prevede, in caso di loro superamento specifiche sanzioni).

I tempi e la durata delle bonifiche: analisi dei dati disponibili e delle criticità

### Analisi dei dati SNPA

Nel 2016 il SNPA<sup>1</sup> ha iniziato a costruire una rete condivisa di dati relativi alle procedure di bonifica in corso in Italia al fine di elaborare un quadro completo della situazione corrente a livello nazionale.

La raccolta dei dati, effettuata dal 2017 al 2020 sull'intero territorio italiano, ha consentito di presentare nel marzo 2021 il rapporto "Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali" (di seguito "Rapporto") in cui viene illustrato il risultato della sistematizzazione e analisi dei dati<sup>2</sup>.

I dati raccolti sono relativi ai soli procedimenti di bonifica regionali. Il Rapporto sviluppa nella Prima Parte la disamina degli aspetti amministrativi e di carattere generale concernenti la totalità dei siti mappati; la Seconda Parte è invece costituita da singoli approfondimenti regionali.

Il Rapporto illustra come il numero totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica sia pari a 34.478, di cui 16.264 in corso e 17.862 conclusi.

L'iter dei procedimenti in corso è stato descritto attraverso n. 3 fasi c.d. "aggregate", ossia:

- 1) notifica: rappresenta l'avvio del procedimento;
- 2) modello concettuale: riguarda la formulazione del modello concettuale del sito relativo all'accertamento e quantificazione della presenza di contaminazioni nelle matrici ambientali;
- 3) bonifica: raggruppa le procedure dall'approvazione di un intervento

<sup>1</sup> Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), istituito con la Legge 28 giugno 2016, n.132, costituito dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) insieme alle 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA) per la protezione dell'ambiente.

<sup>2</sup> Araneo F., Bartolucci E. (2021); Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali - Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 337/21.

di bonifica/Miso/Misp<sup>3</sup> fino alla certificazione di avvenuta bonifica. Le risultanze mostrano come più della metà dei procedimenti in corso (9.151, ovvero il 56%) si trova nella prima fase, ossia quella relativa all'attivazione del procedimento. Si tratta principalmente di siti il cui stato della contaminazione non è noto o lo è solo in modo preliminare.

Alle successive fasi "modello concettuale" e "bonifica" corrispondono rispettivamente 3.397 procedimenti (21%) e 3.184 procedimenti (20%); per il restante 3% (532 siti) l'informazione non è disponibile<sup>4</sup>. La prima criticità emersa consiste nella metodologia di raccolta dati: seppur la normativa imponga la predisposizione da parte delle Regioni e Province autonome delle anagrafi dei siti da bonificare, la loro struttura risente dei diversi approcci degli enti locali nella registrazione, acquisizione e gestione delle informazioni relative ai procedimenti di bonifica.

Il risultato è che i dati contenuti nelle anagrafi, in alcune regioni costituite da più semplici banche dati, sono difforni tra loro e spesso non confrontabili.

### Criticità

Il Rapporto è inoltre critico riguardo all'andamento della prima fase analizzata, quella della notifica. Quella più rappresentata tra i procedimenti in corso (56%), è anche quella che più celermente delle altre dovrebbe essere superata, eppure in numerosi casi questa condizione non si è verificata. Per quale motivo esiste questo rallentamento? Una possibile risposta è correlata alle singole modalità di attivazione dell'iter di notifica, ossia:

- notifiche di attivazione ai sensi dell'art. 242 TUA (soggetto responsabile);
- notifiche di attivazione ai sensi dell'art. 245 TUA (soggetto non responsabile/interessato);
- notifiche di attivazione ai sensi dell'art. 244 TUA (pubblica amministrazione);
- notifiche di attivazione ai sensi del previgente D.M. 471/99.

In taluni di questi casi, alle volte, accade che il procedimento si arresti nella fase di trasferimento della competenza da un'Autorità all'altra. Si pensi al caso in cui la notifica per il superamento di Concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) è stata eseguita da una pubblica amministrazione (ad es. ARPA dopo un sopralluogo su un sito) ai sensi dell'art. 244 TUA.

Da quel momento, un'altra Autorità competente (i.e. Provincia) deve procedere all'avvio del procedimento finalizzato all'individuazione e

<sup>3</sup> MISO: Messa in Sicurezza Operativa; MISP: Messa in Sicurezza Permanente.

<sup>4</sup> Pascarella (ISPRA), Il ruolo di SNPA nella gestione dei siti contaminati, ECOSCIENZA Numero 4 • Anno 2021

diffida del soggetto responsabile ai sensi dell'art. 244 comma 2 TUA. La durata dell'indagine è chiaramente condizionata dalla disponibilità delle informazioni relative.

Conclusa l'indagine, la diffida provinciale prescrive al soggetto responsabile di provvedere alla presentazione del Piano di Caratterizzazione (PdC) entro 30 giorni (ai sensi dell'art. 242 comma 3 secondo cpv. TUA). In una prospettiva ottimistica, in questo momento avviene il trasferimento della competenza, dalla provincia (Autorità competente per l'individuazione del soggetto responsabile) alla Regione o Comune, in caso di attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni (Autorità competente per l'approvazione del PdC).

Tra questi due frangenti, non è raro che decorra del tempo, sebbene l'art. 242 comma 3, terzo cpv TUA preveda che «Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative».

In questo lasso temporale possono verificarsi diverse evenienze: i) il soggetto responsabile non presenta il PdC; ii) il soggetto responsabile impugna la diffida provinciale e ricorre avanti al competente Tribunale Amministrativo Regionale; iii) generalmente e come previsto dalla normativa di riferimento, l'Autorità competente richiede agli enti ausiliari tecnici (i.e. ARPA) l'espressione di un parere tecnico circa la correttezza della proposta di PdC presentata dal proponente (soggetto responsabile o altro soggetto interessato) (cfr. art. 242, co.12 e art. 252, co. 4, secondo periodo, TUA); iv) conseguentemente, il proponente deposita ulteriori chiarimenti in seguito alla ricezione del parere tecnico rilasciato dagli enti; v) la conferenza di servizi può richiedere ulteriori concerti con le amministrazioni interessate, fatto salvo il termine finale di conclusione del procedimento (cfr. § 1).

Queste sono soltanto alcune delle circostanze che possono intervenire nella prima fase "di notifica" e redazione del "modello concettuale", che certamente non esauriscono lo scenario di riferimento fino all'ottenimento del certificato di avvenuta bonifica.

Nella sostanza, ogni fase della procedura di bonifica sottende momenti di confronto con gli enti e le agenzie per la protezione dell'ambiente, necessari al perfezionamento della bonifica, che inevitabilmente comportano il protrarsi dei termini previsti dalla normativa di riferimento (art. 242 e ss TUA).

Il Rapporto, infatti, per le edizioni future, si è posto l'obiettivo di monitorare la durata degli interventi di bonifica con aggiornamenti sui principali *step* di avanzamento per gli interventi più complessi, al fine di comprenderne anche l'andamento delle tempistiche, ancora poco indagate.

### L'esempio lombardo

Un esempio positivo di monitoraggio della durata dei procedimenti di bonifica è rappresentato dalla Regione Lombardia che, con delibera

di Giunta regionale n° 6408 del 23/05/2022, ha approvato l'Aggiornamento del Programma Regionale di Gestione (PRGR) dei Rifiuti, comprensivo del Programma delle Aree Inquinatae (PRB) di regione Lombardia.

La relativa sezione 3.2. ("*Siti censiti*") riporta i dati raccolti sulla durata dei procedimenti di bonifica a livello regionale (par. 3.2.4 "*Durata dei procedimenti*").

Regione Lombardia ha calcolato la durata dei procedimenti di bonifica sulla base delle date di apertura e di conclusione formale dei procedimenti, a valle di certificazione provinciale e/o provvedimento amministrativo da parte dell'Ente Procedente.

Come si desume dalla banca dati regionale Agisco, le valutazioni sono riferite complessivamente a 3.513 procedimenti conclusi (concernenti tanto i siti di competenza comunale, quanto i siti di interesse regionale (SIR) e nazionale (SIN)).

Dall'analisi dei dati emerge che per il 50% dei siti bonificati, o comunque risultati non contaminati a seguito di Analisi di Rischio (anche solo "AdR"), l'*iter* si è concluso entro tre anni dall'avvio del procedimento stesso. Il PRB inoltre attesta che, per l'80% dei siti (generalmente intesi), il procedimento si è concluso in 8 anni, mentre per circa il 10% dei procedimenti analizzati, sono stati necessari circa 11 anni. Ad ogni modo, il PRB riporta che la durata media di un procedimento di bonifica in Lombardia è di circa 5 anni. Questi dati riflettono la diversa dimensione e complessità dei vari siti, su cui probabilmente incidono anche fattori legati al territorio, e in parte sembra dipendere anche dal tipo di procedimento.

I procedimenti chiusi a seguito di AdR presentano tempistiche più lunghe, con una durata mediana superiore ai 4 anni, rispetto ai siti in bonifica con durata media di circa 3 anni.

Sono state inoltre confrontate le differenze in termini di durata dell'*iter* di interventi condotti in conformità alla procedura ordinaria e alle procedure semplificate (ai sensi degli artt. 242, 242 *bis* e 249 del d.lgs.152/06, nonché del precedente DM 471/99), mostrando, come atteso, durate mediamente inferiori per le procedure semplificate rispetto alle procedure ordinarie.

### Considerazioni

Spesso i procedimenti di bonifica richiedono molto tempo per la valutazione e l'approvazione dei piani di risanamento.

In mancanza di un riferimento eurounitario, quale ad es. una direttiva sul consumo del suolo, l'Italia si è dotata di un quadro normativo sulle bonifiche eccessivamente articolato. In fase attuativa, ne è derivato un procedimento lento e complesso da gestire per le amministrazioni competenti, pertanto, poco sostenibile rispetto alle necessità di urgente riqualificazione e sviluppo delle aree interessate da fenomeni di

contaminazione. Interventi mirati di semplificazione delle procedure di bonifica potrebbero pertanto agevolare una più rapida conclusione dei procedimenti in corso.

### **La responsabilità del proprietario incolpevole oltre le “misure di prevenzione”: aspetti normativi e giurisprudenziali**

Ha dato luogo a svariate controversie l'individuazione del soggetto su cui grava l'obbligo di adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza (nel prosieguo anche solo m.i.s.e.).

A seguito di un evento anche solo potenzialmente contaminante, “il responsabile dell'inquinamento” è gravato da una serie di adempimenti: dalla comunicazione alle autorità competenti all'adozione delle misure di prevenzione; in caso di superamento delle CSC in sede di indagini preliminari, deve poi svolgere gli ulteriori adempimenti tesi alla bonifica del sito.

L'individuazione del “responsabile dell'inquinamento”, autonomo procedimento rientrante fra le competenze della provincia (art. 244 TUA), riveste quindi un ruolo centrale, riflettendosi sulla portata degli obblighi gravanti sul soggetto che può avere un rapporto col sito anche solo potenzialmente contaminato (ad. es. il proprietario o il gestore dell'impianto ivi locato), senza essere responsabile dell'evento verificatosi.

Sulla base della normativa vigente, in applicazione del “principio chi inquina paga”, il proprietario non responsabile della contaminazione (cd. proprietario incolpevole) non ha l'obbligo di adottare gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino, ma deve comunicare alle autorità competenti la situazione di potenziale contaminazione e adottare le misure di prevenzione (cd. mi.pre. – cfr. art. 245 TUA). Egli può altresì subire le conseguenze derivanti dall'esecuzione degli interventi da parte dell'autorità competenti, dovendo ristorare l'amministrazione delle spese sostenute nei limiti dell'incremento di valore di mercato di cui il sito abbia beneficiato a seguito della bonifica (art. 253 TUA).

Non vi è dunque coincidenza con gli obblighi a carico del responsabile dell'inquinamento, posto che il proprietario non responsabile è chiamato alla sola adozione delle misure di prevenzione. Esse sono definite dal legislatore come *«le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia»* (art. 240, comma 1, lett. i) TUA) e, anche a livello definitorio, sono tenute distinte dalle misure di messa in sicurezza d'emergenza, che consistono in *«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» (art. 240, comma 1, lett. m) TUA).*

Nella prassi amministrativa e nell'interpretazione giurisprudenziale si è riscontrata la tendenza a richiedere l'adozione di misure diverse da quelle di prevenzione anche al proprietario del sito o al gestore dell'impianto e anche se ritenuti pacificamente non responsabili della contaminazione. La tendenza alla sovrapposizione fra i due soggetti sembrava essersi arrestata a seguito della sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015, C 534-13, che aveva ribadito importanti principi nella delimitazione degli oneri attribuibili sulla base del quadro di responsabilità delineato dalla Direttiva 2004/35/CE recante la disciplina eurounitaria sul danno ambientale. Secondo la Corte di Lussemburgo, è compatibile con la normativa sovranazionale quella normativa nazionale che, in caso di contaminazione di un sito e di impossibilità di ottenere gli interventi di riparazione dal responsabile della contaminazione (anche nell'ipotesi in cui non sia individuabile), non consente all'amministrazione di imporre misure di sicurezza d'emergenza e bonifica in capo al proprietario non responsabile (c.d. proprietario incolpevole). Tale tesi era, peraltro, condivisa dall'orientamento maggioritario del Consiglio di Stato, a cui l'Adunanza Plenaria riteneva di dover dare continuità nell'ordinanza del 25 settembre 2013, n. 21 di rimessione della questione alla Corte di Giustizia UE.

Sino al 2016, la giurisprudenza successiva all'Adunanza Plenaria sembrava stabile nel tenere fermo il riparto degli oneri gravanti su ciascun soggetto (*«sul punto, è ormai pacifico l'orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio di Stato ex multis, Cons. Stato, VI, n. 550 del 2016; Cons. Stato, VI, n. 4225 del 2015 che esclude il coinvolgimento coatto del proprietario di un'area inquinata, non responsabile dell'inquinamento, nelle attività di rimozione, prevenzione e messa in sicurezza di emergenza»*, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647).

Negli ultimi anni, invece, gli oscillanti orientamenti della giurisprudenza amministrativa hanno generato nuove incertezze. A seconda, infatti, del profilo normativo valorizzato – il sistema di responsabilità delineato dal legislatore o la finalità perseguita dagli interventi richiesti – il giudice perimetra in modo diverso gli obblighi a carico di ciascun soggetto.

Infatti, secondo un orientamento, gli obblighi di messa in sicurezza (anche d'emergenza), bonifica e ripristino ambientale possono gravare unicamente sul responsabile della contaminazione, ai sensi e per gli effetti degli artt. 242 e 245 D. lgs. n. 152/2006, non potendosi individuare nell'ordinamento una «responsabilità di posizione» del tutto svincolata dall'accertamento della responsabilità in capo al soggetto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630; Id., 1° ottobre

2018, n. 5604; Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2017, n. 6138; Id., 7 novembre 2016, n. 4647; Id., 9 febbraio 2016, n. 550/2016). Secondo un altro orientamento, è necessario distinguere fra le misure di bonifica e quelle di messa in sicurezza d'emergenza che, al pari delle misure di prevenzione, «costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa» (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3424; e, in modo analogo, Id. 2 maggio 2022, n. 3424; Id., 26 febbraio 2021, 1658; Id., 15 settembre 2020, n. 5445; Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2021, 5742; Id., 3 gennaio 2019, n. 81).

La Corte di Cassazione, nella recente pronuncia a Sezioni Unite, 1° febbraio 2023, n. 3077, ha quindi posto un argine a quest'ultimo orientamento, evidenziando come l'assimilazione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza alle misure di prevenzione rischi di «impedire il corretto funzionamento circolare del sistema delle tutele ambientali» e si ponga in potenziale contrasto con i principi affermati da Corte di Giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015, C 534-13. Infatti, ponendo l'accento sul solo scopo della misura, si corre il rischio di mutare il criterio di imputazione della responsabilità, traghettando la disciplina italiana verso un sistema di responsabilità "da posizione" che svuota di significato il "principio chi inquina paga" (cfr. § 26, Cass. Sez. U., 1° febbraio 2023, n. 3077). La Corte ha inoltre sollevato dubbi in ordine all'assimilazione delle m.i.s.e. alla categoria della "prevenzione" del danno, posto che gli interventi si distinguerebbero per alcuni elementi normativamente tipizzati. Ad es., solo le mi.pre. implicherebbero un danno non ancora presente, mentre le m.i.s.e. servirebbero a fronteggiare un pregiudizio ambientale già *in itinere*.

Ciò nonostante, le più recenti pronunce del Consiglio di Stato continuano a ispirarsi al criterio della natura e della finalità delle misure di messa in sicurezza d'emergenza, per assimilarle a quelle di prevenzione (in tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2023, n. 1547).

I contrasti giurisprudenziali, ovviamente, non possono che acuire le riferite difficoltà nei frequenti casi in cui il responsabile dell'inquinamento non è facilmente individuabile e risulta quindi elevato l'aggravio di costi cui si trova esposto, sebbene non responsabile, il gestore dell'impianto collocato sul sito (potenzialmente) contaminato, con conseguente diminuita attrattività del sistema paese per gli investimenti nazionali ed esteri.

## Verifica dei livelli di inquinamento delle matrici ambientali: Italia ed altri paesi europei a confronto

Federico Peres, B&P Avvocati

*La regolamentazione delle bonifiche dipende dagli stati nazionali, mancando una disciplina comune europea. Questo articolo esamina la situazione italiana, mettendola a confronto con quella di altre nazioni. Emerge come il nostro regime sia particolarmente rigido, non distinguendo le contaminazioni storiche da quelle recenti e prevedendo un approccio basato su valori di soglia vincolanti per legge per definire un sito potenzialmente contaminato, mentre altrove il criterio utilizzato è solo quello dell'analisi di rischio e della sostenibilità.*

La disciplina sulla bonifica dei siti contaminati è una delle poche aree del diritto ambientale in cui non esiste una legislazione europea comune. Esiste, è vero, la direttiva 2004/35/CE, recepita in Italia con la Parte VI del decreto legislativo n. 152/2006, che regola il *danno ambientale*, vale a dire una situazione più grave rispetto alla mera contaminazione. Infatti, il *deterioramento significativo e misurabile* che qualifica il danno ambientale, comprende, ma non esaurisce, il concetto di "evento potenzialmente in grado di contaminare il sito" rilevante, invece, per la normativa sulle bonifiche (così Consiglio di Stato, sentenza n. 1397/2023).

Ciò premesso, come si definisce *quando un sito è contaminato* e, pertanto, occorrono interventi di messa in sicurezza o di bonifica? In astratto, i modelli a confronto in Europa sono due. Uno si basa su valori di soglia, superati i quali il sito si considera contaminato (o *potenzialmente* contaminato). Un altro modello considera invece contaminato un sito solo quando è dimostrato uno specifico e significativo rischio per la salute o l'ambiente. Esistono naturalmente anche combinazioni tra i due modelli.

L'impostazione adottata *in Italia* negli anni 1997-1999 fissava dei *valori di concentrazione limite accettabili* (VCLA), superati i quali, anche per una sola sostanza, il sito veniva definito *contaminato* e in quanto tale da gestire nell'ambito di un procedimento amministrativo il cui epilogo era costituito da interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente. A ben vedere, nella normativa allora vigente esisteva anche la possibilità di chiudere il procedimento mediante una valutazione del rischio, ma si trattava di *un'eccezione* che poteva essere riconosciuta solo se i VCLA non potevano essere raggiunti nemmeno

applicando le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili. Questa impostazione venne sensibilmente modificata nel 2006 quando, con il decreto legislativo n. 152 ancora oggi in vigore, l'intera disciplina fu riscritta. Questa la più rilevante novità: in caso di superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC, corrispondenti alle precedenti VCLA) si apre comunque il procedimento, ma il sito si definisce solo *potenzialmente* contaminato, rimandando a una fase successiva, ovvero l'*Analisi di rischio sito specifica* (AdR), la verifica di una contaminazione *effettiva* che sussiste quando vengono superate le Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR), valori cosiddetti sito-specifici determinati, appunto, mediante l'AdR. Pertanto, mentre in passato il superamento dei valori limite era condizione necessaria e sufficiente per definire il sito contaminato, con la riforma del 2006 quegli stessi valori (contenuti in due tabelle, una per i suoli, l'altra per le acque sotterranee) diventarono valori di *screening*.

La novità venne accolta positivamente, tuttavia, con il tempo, emersero perplessità legate soprattutto ad alcuni valori di CSC ritenuti eccessivamente cautelativi e incoerenti con altre previsioni. Basti pensare, ad esempio, al tetracloroetilene nelle acque sotterranee che, per la normativa sulle bonifiche, non deve superare la soglia di 1,1 µg/l, mentre invece in quella sulle acque destinate al consumo umano il limite sale a 10 µg/l (cfr. d.lgs. n. 18/2023 che ha abrogato il d.lgs. n. 31/2001 che conteneva lo stesso limite), senza contare che per questa stessa sostanza e sempre per il consumo umano, l'OMS ha portato il limite fino a 100 µg/l (*Guidelines for drinking-water quality* edizione 2022). Altre perplessità riguardano la concreta applicazione del criterio della *sostanza tossicologicamente più affine* che viene invocato quando si rinvencono nelle matrici ambientali sostanze potenzialmente inquinanti ma non contemplate nelle tabelle (tema delicato che riguarda, ad esempio, i cd. PFAS) oppure il fatto che le tabelle prevedano valori diversi in funzione di una destinazione urbanistica (verde/residenziale e industriale/commerciale) ritenuta però insufficiente perché non considera tutte le altre destinazioni che, in concreto, i PRG possono prevedere. Ed ancora, sono ben note agli operatori le difficoltà che si incontrano nel definire i c.d. *valori di fondo naturale* e da ultimo non sono mancate critiche al più recente d.m. n. 46/2019 che, per l'inquinamento delle aree agricole, ha introdotto valori, criteri, procedure e obiettivi di bonifica non coerenti con quanto previsto, come impostazione di fondo e regola generale, dal decreto n. 152/2006. Su alcuni di questi temi la giurisprudenza è intervenuta senza purtroppo fornire indicazioni univoche e rendendo così il quadro più incerto, il tutto nell'attesa di una revisione degli allegati al decreto 152/2006, CSC comprese, annunciata da tempo.

Venendo ora alle legislazioni di altri Paesi, nel *Regno Unito* la situazione è da sempre molto diversa da quella italiana (e simile invece

per esempio a quella dell'*Olanda*). Valori guida per alcuni parametri sono stati definiti dall'Agenzia ambientale dell'Inghilterra e Galles, ma non sono vincolanti, tanto meno si identificano con gli obiettivi di bonifica e rivestono soltanto un valore di autorevole "informazione e consiglio" per la valutazione dei rischi sulla salute umana (non anche sull'ambiente) derivanti dalla contaminazione dei suoli. La normativa legale si limita a prevedere che attività di bonifica siano necessarie solo quando vi sono possibilità significative di rischi inaccettabili per la salute o l'ambiente, tenendo conto dell'utilizzo dell'area. Pertanto, non basta, per creare un obbligo di bonifica, la presenza di un contaminante e di un potenziale bersaglio. Occorre anche che contaminante e bersaglio siano legati da un dimostrabile percorso di esposizione. Per supportare le descritte valutazioni, il Governo del Regno Unito ha predisposto delle specifiche Linee Guida (*Land Contamination Risk Management*), aggiornate l'ultima volta il 19 aprile 2021. La valutazione del rischio, finalizzata a verificare se vi sia una possibilità significativa di un rischio inaccettabile per la salute umana o di un inquinamento significativo del sottosuolo e delle acque sotterranee, viene suddiviso in tre fasi. Utili *checklist* sono fornite all'attenzione dei privati, dei consulenti e delle autorità per la verifica della completezza delle valutazioni svolte al termine di ciascuna fase. Infine, viene chiarita la necessità che a compiere la valutazione del rischio sia un soggetto «con una qualifica riconosciuta, un'esperienza sufficiente nell'affrontare il tipo di inquinamento e l'appartenenza a un'organizzazione professionale pertinente».

Anche in altri Paesi europei, come la *Francia*, non esistono valori limite vincolanti (nemmeno per avviare una procedura di bonifica e considerare il sito potenzialmente contaminato), mentre si pone l'accento sulla valutazione del rischio e sulla necessità di confrontare la situazione del suolo con quella di aree simili e vicine (i cd. *valori di fondo*, importanti anche in *Belgio* e in parte in *Olanda*).

In *Austria* una recente legislazione ha introdotto un'analisi costi-efficacia degli interventi di bonifica, con l'obiettivo di evitare che, per raggiungere una qualità ambientale predeterminata una volta per tutte, si impongano interventi che potrebbero essere non sostenibili per le comunità locali e il sistema economico, senza offrire vantaggi adeguati.

Va aggiunto, per chiudere, che quello dei valori soglia non è l'unico tema nel quale si registrano negli Stati europei diverse applicazioni in materia di bonifica; particolarmente sentito e regolato in modo diverso è, infatti, anche il tema della distinzione tra le contaminazioni recenti e quelle *storiche*, soggette ad obblighi meno stringenti, che è stata adottata da diversi Paesi (ad esempio in *Germania*, *Olanda*, *Belgio*, *Svezia*, *Finlandia*, *Danimarca*). Questo approccio ha il merito di avvicinare la disciplina (nazionale) delle bonifiche a quella (europea)

del danno ambientale (direttiva 2004/35/CE, sopra menzionata), la quale pure prevede, almeno come criterio generale (e salvo eccezioni nazionali), un limite alla retroattività. Un approccio simile a quello italiano viene invece seguito da Spagna, Portogallo, Francia, Norvegia: qui dunque, come in Italia, il tema delle contaminazioni storiche impone di risolvere il problema giuridico di individuare quale legge applicare considerata l'evoluzione normativa e quello anche pratico di riuscire a dimostrare, a rilevante distanza di tempo, le cause e le responsabilità dell'inquinamento.

Nell'attesa di una disciplina europea uniforme, a ventisei anni di distanza dall'introduzione della prima disciplina organica potrebbe essere venuto il momento per l'Italia di definire una strategia e un quadro normativo complessivo basato su criteri di sostenibilità, di efficacia e di congruità tecnico-giuridica.

# Montana

[www.montanambiente.com](http://www.montanambiente.com)

[commerciale@montanambiente.com](mailto:commerciale@montanambiente.com)