

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

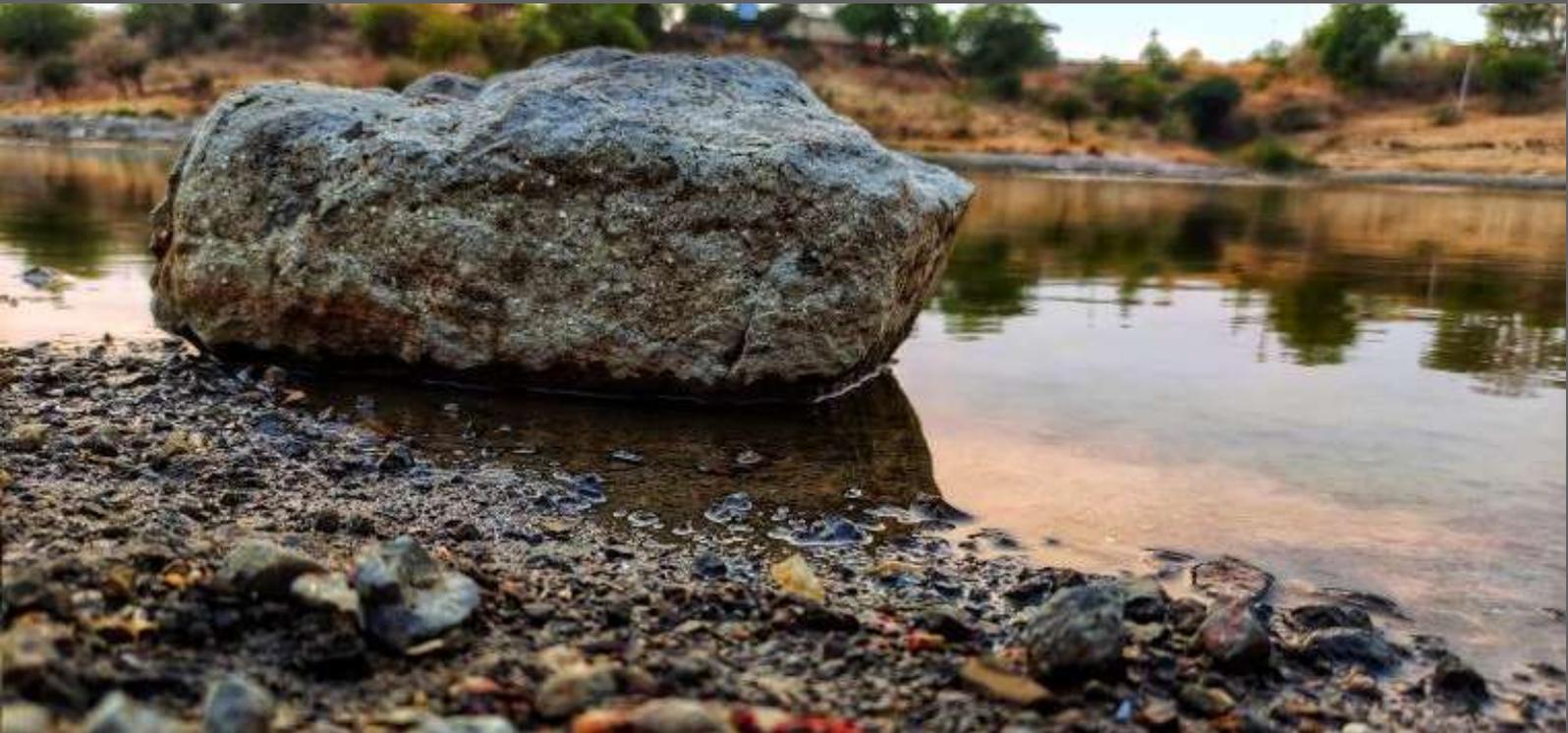
Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



## NUMERO 1\2022

- La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari di A. GARGANI
- L'inquinamento ambientale al vaglio della cassazione. Quel che è stato detto e quel (tanto) che resta da dire sui confini applicativi dell'art. 452-bis cod. pen. di A. H. BELL
- La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva di M. POGGI D'ANGELO
- Osservazioni in tema di "impedimento del controllo" di A. RUGANI
- Il procedimento di caratterizzazione e bonifica per i punti vendita carburante alla luce delle più recenti disposizioni normative di G. SAVARESE
- Primo rapido sguardo d'insieme sulla legge 9 marzo 2022 n. 22 in tema di reati contro il patrimonio culturale di L. RAMACCI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**IL PROCEDIMENTO DI CARATTERIZZAZIONE E BONIFICA  
PER I PUNTI VENDITA CARBURANTE ALLA LUCE DELLE PIÙ RECENTI  
DISPOSIZIONI NORMATIVE**

**THE CHARACTERIZATION AND REMEDIATION PROCESS  
FOR PETROL STATIONS IN LIGHT OF THE MOST RECENT REGULATORY  
PROVISIONS**

**di Giovanni SAVARESE**

**Abstract.** L'ordinamento giuridico italiano ha il proprio cardine per la gestione delle problematiche di contaminazione ambientale nel d.lgs. n. 152 del 2006 che riguardo alla tematica riporta le procedure amministrative e tecniche che il soggetto responsabile o interessato è chiamato a mettere in atto unitamente a quelle di competenza dei soggetti pubblici che intervengono a vario titolo. A fronte di una formulazione di base che il legislatore ha voluto impostare (incentrata in primis sul concetto "chi inquina paga" e poi sulla possibilità di valutare sito specificamente l'effettivo rischio legato alla alterazione dell'equilibrio ambientale) si trovano nel testo unico una serie di procedure per affrontare situazioni particolari. Tra queste è stato da sempre possibile annoverare il caso dei "punti vendita carburante", dapprima in quanto "siti di ridotte dimensioni" successivamente in quanto fattispecie ben distinta da altre. Accanto alla normativa iniziale sono diversi gli interventi del legislatore che hanno disciplinato e regolamentato casistiche particolari e mettendole in relazione con il procedimento ambientale di caratterizzazione e bonifica. Le più recenti novità normative sono state introdotte dal d.l.n. 76 del 2020 e dal d.l.77 del 2021 (come convertiti). Scopo del presente contributo è illustrare i lineamenti di base della normativa in materia di caratterizzazione e bonifica dei siti contaminati e specifici per i punti vendita carburante e discutere gli aspetti degli ultimi aggiornamenti normativi.

**Abstract.** The Italian legal system has its own cornerstone for the management of environmental contamination issues in Legislative Decree no. 152 of 2006 which, about the issue, reports the administrative and technical procedures that the responsible or interested party is called upon to implement together with those pertaining to the public entities involved in various capacities. Alongside a basic formulation that the legislator wanted to set up (focused primarily on the "polluter pays" concept and then on the possibility of specifically assessing the actual risk linked to the alteration of the environmental balance) in the consolidated text of procedures for dealing with situations. Among these it has always been possible to include the case of "petrol station", first as "small sites" and later as a very distinct case from others. Alongside the initial legislation, there are several interventions by the legislator who have disciplined and regulated cases and relating them to the environmental characterization and remediation process. The most recent regulatory changes were introduced by the Legislative Decree n. 76 of 2020 and by the Legislative Decree n. 77 of 2021. The purpose of this contribution is to illustrate the basic features of the legislation on the characterization and remediation of contaminated sites and specific for petrol station and discuss the aspects of the latest regulatory updates.



**Parole chiave:** Ambiente, indagine preliminare, analisi di rischio, siti contaminati, materiale di riporto.

**Key words:** Environment, preliminary characterization, risk analysis, contaminated site, site of national interest

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Le caratteristiche essenziali del procedimento di caratterizzazione e bonifica. – 3. Le procedure semplificate per i Punti Vendita Carburante. – 4. Gli effetti degli ultimi aggiornamenti normativi. – 4.1 Esecuzione di Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica. – 4.2 Conduzione del procedimento ambientale in un Sito di Interesse Nazionale. – 4.3 Definizione dei valori di fondo per fenomeni naturali o antropici. – 4.4 Rilascio di autorizzazione allo scarico delle acque emunte dalla falda. – 4.5 Caratterizzazione e gestione delle matrici materiali di riporto. – 4.6 Certificazione di avvenuta bonifica. – 4.7 Procedure semplificate per la dismissione dei punti vendita carburante – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Il Titolo V alla Parte IV del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (noto come Codice o Testo Unico dell'Ambiente<sup>1</sup>) affronta e disciplina la tematica “Bonifica di siti contaminati”. Come ha affermato il giudice amministrativo di primo grado “il procedimento di “bonifica” dei siti si sviluppa secondo una logica di accertamento progressivo della situazione di contaminazione e si articola in un iter più o meno “complesso” a seconda della fase”<sup>2</sup>. Accanto a questa impostazione di base, la norma prevede che la materia possa essere affrontata riconducendola a “situazioni tipo” e perciò è presente più di una procedura da seguire. Per il caso dei “punti vendita carburante”<sup>3</sup> già

1 Sulla significatività dell'attribuzione di “codice” o “testo unico” si veda LORENZETTI, *La tecnica normativa e ambiente nel dialogo tra legislatore e giudici*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Quaderni del Gruppo di Pisa a cura di CAVINO, CONTE pag. 275 e ss., 2013

2 TAR Calabria Sez. 1 n. 455 del 19/02/2018

3 Secondo la definizione data dall'art. 2 comma. 2 lett. b) del d.m. 31/2015 si intende “la porzione di territorio di limitata estensione, non superiore a 5000 m<sup>2</sup>, interessata dal sedime o dalle pertinenze di un impianto di distribuzione carburanti, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti, anche destinate alla commercializzazione di altri prodotti e agli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli a motore, assentiti nel rispetto delle disposizioni



nella prima emanazione del 2006 il legislatore aveva ritenuto possibile prevedere una particolare procedura, semplificata, non già per la fattispecie del caso ma perché inclusa nella più ampia (e così rimasta indefinita) casistica dei “*siti di ridotte dimensioni*” per i quali si sarebbero applicate le procedure *ex art. 249* con rimando all’Allegato 4 al Titolo V. Questa procedura non aveva tuttavia nel tempo trovato le applicazioni auspiccate: accanto ai siti di ridotte dimensioni, infatti, il legislatore aveva posto le “*aree circoscritte ... di superficie non superiore ai 1000 m<sup>2</sup>*” con il risultato di una interpretazione della forma espressiva di questo passaggio che aveva lasciato spazio ad interpretazioni contrapposte<sup>4</sup>: spesso il limite di superficie veniva fatto gravare anche al Punto Vendita Carburante. Si è così giunti all’emanazione delle “*procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti*” di cui all’art. 252.

Accanto a tale fonte primaria sono da tenere in considerazione da un lato tutti i documenti tecnici di riferimento, le circolari esplicative di vari dicasteri o i pareri specifici<sup>5</sup> di autorità competenti che costituiscono la base della gestione e la soluzione del problema dall’altro gli interventi di rango normativo succeduti nel tempo. Ritiene autorevole dottrina che “*al problema dei suoli inquinati il legislatore ha risposto ... con l’adozione di una serie di normative ... le quali hanno però finito per creare un quadro normativo quanto mai disorganico ed eterogeneo*”<sup>6</sup>.

Gli ultimi aggiornamenti, in ordine cronologico, sono quelli della l. 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del d.l.16 luglio 2020, n. 76 e della l. 29 luglio 2021, n. 108 che ha convertito il d.l.31 maggio 2021, n. 77. Il contributo tratterà degli impatti apportati da queste fonti in materia di siti contaminati ed in relazione al Punto Vendita Carburante. In tale ottica, dopo una disamina delle caratteristiche generali del procedimento ambientale *ex* Titolo V Parte IV del d.lgs 152/2006 e di quelle peculiari per il Punto Vendita Carburante, saranno illustrati i contenuti dei d.l.in analisi con una valutazione critica degli stessi. Il carattere di novità dei testi esaminati e la specificità degli argomenti in essi trattati hanno concorso a rendere estremamente rarefatta la possibilità di attingere

---

vigenti”.

4 Sul punto si veda VANETTI, *La bonifica delle aree di ridotte dimensioni d.lgs. n. 152/06 - Testo Unico Ambientale*, in *giuristiambientali.it*, 2006 che osserva: “*Si pone, tuttavia, il problema di comprendere quali siti debbano ritenersi di ridotte dimensioni: in particolare, se il criterio dei 1000 mq sia applicabile anche per i siti di ridotte dimensioni ovvero se questi rilevino per la tipologia di attività in essere e non per una dimensione oggettiva*”.

5 A proposito del dibattuto tema riguardante la cogenza di tali documenti, si veda l’interessante analisi prodotta da INGENITO, *Il Ruolo delle Linee Guida in Materia Ambientale*, in *ambientediritto.it*, 2019.

6 GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2015.



e far ricorso ad elementi di bibliografia e giurisprudenza circostanziati.

## 2. Le caratteristiche essenziali del procedimento di caratterizzazione e bonifica.

Ferme restando le diverse fattispecie che disciplinano la conduzione amministrativa e tecnica del c.d. procedimento ambientale di *caratterizzazione e bonifica*, che riguardano numerose altre specificità (le aree militari, ad esempio, o quelle agricole), è possibile descrivere un'impalcatura a partire dall'art. 242<sup>7</sup>, che le accomuna. Anzitutto la sussistenza o meno di condizioni di anche potenziale contaminazione, assunta la circostanza che possa sussistere un pericolo imminente per l'ambiente o che sia stata rilevato un fenomeno storico, si ricava mediante determinazione analitica della concentrazione delle sostanze presenti nel suolo, nel sottosuolo, nel materiale di riporto o nelle acque sotterranee (matrici ambientali) e dal successivo confronto con le massime concentrazioni ammesse (Concentrazione Soglia di Contaminazione - CSC) elencate nella Tabella 1 (per il terreno) o nella Tabella 2 (per le acque sotterranee) di cui all'Allegato 5 al Titolo V alla Parte IV<sup>8</sup>. Peraltro, la Tabella 1 presenta CSC diverse a seconda della destinazione d'uso del sito<sup>9</sup>: ad esempio, la massima concentrazione ammessa per il parametro Benzene è pari a 0,1 mg/kg se il sito ricade in un ambito "*Verde Pubblico, Privato e Residenziale*" mentre è pari a 2 mg/kg se il sito ricade in un ambito "*Commerciale/Industriale*".

Il superamento delle CSC o il verificarsi di una situazione anche potenziale di superamento deve essere notificato al Comune, alla Provincia, alla Regione ed alla Prefettura per conto del "*Soggetto Responsabile*" o del "*Proprietario*" o "*Gestore del Sito*" "*non responsabile*"<sup>10</sup>; specifiche

7 Per un approfondimento sulle procedure *ex art. 242* si veda CERRUTO, *Note semi-brevi in tema di bonifiche. Analisi delle principali novità portate dal d.lgs. n. 152/2006*, in *ambientediritto.it*, 2006

8 Con esclusione delle concentrazioni massime ammesse in "*aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento*" identificate con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 1/03/2019, n. 46.

9 La questione è delicata, laddove si contrappone alla destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti urbanistici comunali quella derivante dall'utilizzazione effettiva. La prima è quella a cui fare riferimento, si veda TAR Veneto Sez. 3 n. 255 del 25/02/2014. Per un'analisi puntuale del tema e critica della sentenza citata TAR Veneto si suggerisce M. CERRUTO, *La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.* n. 9-10, 2014

10 Questo profilo è assoggettato a responsabilità diverse rispetto al *responsabile*. Si veda TAR Lombardia Sez. 1 n. 964 del 9/10/2018 "*non sussiste (in via automatica, come responsabilità oggettiva o per fatto altrui) una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e da bonificare per il sol fatto di tal sua qualità*". Ed anche Cons. di Stato, Sez. 4, n. 5372 del 7/09/2020 "*resta fermo che il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole) e che non sia stato negligente nell'attivarsi con le segnalazioni e le denunce imposte dalla legge, è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli*



misure immediate devono essere messe in atto per evitare o mitigare gli effetti della circostanza negativa<sup>11</sup> (misure di prevenzione, di messa in sicurezza d'emergenza o d'emergenza a seconda dei casi). Tale comunicazione deve essere resa entro un brevissimo termine (tipicamente 24 ore) dall'evento o dall'evidenza della situazione di criticità. È possibile aggiornare, entro un certo termine, la comunicazione laddove si dimostri l'assenza di superamento delle CSC o il ripristino delle condizioni originarie<sup>12</sup> e concludere così il procedimento.

Diversamente sarà necessario definire le caratteristiche e la qualità delle matrici ambientali in relazione alle attività esercitate sul sito, tramite la *caratterizzazione ambientale*, disciplinata dall'Allegato 2 al Titolo V della Parte IV oltre che da ulteriori Linee Guida emanate sia a livello centrale (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare oggi Ministero della Transizione Ecologica, Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale ISPRA, Sistema Nazionale a Rete per la Protezione Ambientale SNPA) sia a livello decentrato (regioni, province, comuni). Il superamento delle CSC è prodromico alla definizione del sito quale "*potenzialmente contaminato*": attraverso una specifica modellazione matematica si potrà valutare la presenza reale di un rischio per l'ambiente e l'uomo ("*Analisi di Rischio sanitario-ambientale sito specifica*").

L'Analisi di Rischio è condotta in linea con quanto previsto dall'Allegato 1 al Titolo V della Parte IV e, principalmente, secondo il documento *Criteri metodologici per l'applicazione dell'analisi assoluta di rischio, 2008* redatto da ISPRA (già APAT). In estrema sintesi, la modellazione restituisce un valore numerico di massima concentrazione ammessa che si assume definizione di Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) e/o le condizioni di rischio sanitario e ambientale conseguente lo stato delle matrici ambientali alterate dall'evento contaminati. La condizione di assenza di rischio rappresenta la tollerabilità delle anomalie riscontrate (le massime

---

*interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione, ossia su colui al quale – per una sua condotta commissiva od omissiva - sia imputabile l'inquinamento".*

11 Gli orientamenti della giurisprudenza più recenti sono indirizzati a comprendere tra le attività che possono essere imposte al soggetto non responsabile anche quelle di messa in sicurezza d'emergenza. Si veda TAR Marche Sez. 1 n. 120 del 8/02/2021 "*La messa in sicurezza del sito inquinato costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni: non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria e tale misura non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile.*".

12 Anche se in merito alla possibilità di concludere il procedimento per avvenuto "*ripristino*" il TAR Lazio Sez. 1-Ter n. 7001 del 15/07/2013 ha considerato come elemento valutativo anche la natura degli interventi attuati a valle della comunicazione di "*evento potenzialmente in grado di contaminare*": in questo caso il giudice ha ritenuto non ammissibile l'istanza di autocertificazione in procedura semplificata ex art. 249, rilevando come il risultato di "*non superamento delle CSC*" fosse stato raggiunto a seguito di interventi di messa in sicurezza d'urgenza (e non di prevenzione o d'emergenza) tali da richiedere la verifica dell'efficacia degli stessi da parte della Provincia e pertanto ritenendo necessaria la prosecuzione dell'iter. Sentenza speculare è TAR Lazio Sez. 1-Ter n. 8919 del 16/10/2013



concentrazioni rilevate nelle matrici ambientali sono inferiori alle CSR) ed il sito è definito “*non contaminato*”; viceversa, in presenza di rischio il sito si definisce “*contaminato*” e conseguentemente si rendono necessari interventi<sup>13</sup>.

La progettazione degli interventi di bonifica (volti a riportare le concentrazioni entro le CSC o le CSR) segue gli indirizzi di cui all'Allegato 3 al Titolo V della Parte IV. In alcuni casi gli interventi possono non riportare le concentrazioni ai livelli di legge, ferma restando la necessità di garantire una idonea sicurezza verso l'ambiente circostante e il recettore umano (messa in sicurezza operativa, messa in sicurezza permanente).

Sono oggetto di preventiva valutazione e specifica o distinta approvazione la caratterizzazione ambientale, l'analisi di rischio sanitario-ambientale sito specifica e la progettazione degli interventi nonché la scelta delle misure da mettere in atto per verificarne l'efficacia in corso d'opera e *post operam*. La competenza del procedimento amministrativo di approvazione è ricondotta alla Regione competente (o al Ministero della Transizione Ecologica nel caso di Siti di Interesse Nazionale), che si avvale della Provincia per svolgere i controlli e dell'Agenzia di Protezione Ambientale territoriale per l'analisi degli aspetti tecnici e ingegneristici. La valutazione e l'approvazione avviene in seno ad apposita Conferenza dei Servizi; a seconda della procedura l'approvazione può riguardare specifici elementi o una serie più ampia. La chiusura del procedimento è la definizione di “*sito non contaminato*” o di “*certificazione di avvenuta bonifica*” rilasciata dalla Provincia<sup>14</sup>.

### **3. Le procedure semplificate per i Punti Vendita Carburante**

Come già richiamato, le prime procedure specifiche destinate al Punto Vendita Carburante sono quelle dell'art. 249 che disciplina gli interventi nelle *aree contaminate di ridotte dimensioni*, con i dettagli di cui all'Allegato 4 al Titolo V della Parte IV. Successivamente, nel 2015, l'allora Ministero della Tutela del Territorio e del Mare, ha specificatamente disciplinato le procedure per i

---

<sup>13</sup> TAR Lombardia Sez. 1 n. 142 del 10/02/2022

<sup>14</sup> Fanno eccezione per le procedure di bonifica delineate dall'art. 242-*bis* secondo le quali la certificazione della bontà degli interventi e quindi la chiusura del procedimento discende direttamente dagli esiti dell'accertamento svolto dall'Agenzia di Protezione Ambientale.



punti vendita carburante.

Si tratta del d.m. 12/02/2015, n. 31 recante “*Regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti, ai sensi dell'articolo 252, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”<sup>15</sup>.

Per quanto attiene agli aspetti strettamente procedurali, le peculiarità del d.m. 31/2015 possono essere così riassunte:

è definito *Punto Vendita Carburante* un sito di estensione non superiore a 5.000 m<sup>2</sup><sup>16</sup>.

Le procedure si applicano anche alla dismissione dell'impianto.

A valle della notifica di evento potenzialmente contaminante, è a disposizione un tempo pari a 60 giorni (contro le 48 ore delle procedure ordinarie) per concludere il procedimento per assenza di superamenti delle CSC o ripristino della situazione originaria tramite autocertificazione.

È oggetto di approvazione da parte della Conferenza dei Servizi un unico elaborato tecnico che contiene i risultati della caratterizzazione e gli interventi previsti di bonifica o messa in sicurezza e/o i risultati dell'analisi di rischio. La valutazione deve avvenire entro 60 giorni dall'avvio del procedimento (le procedure ordinarie prevedono l'approvazione progressiva di più elaborati tecnici ed in un lasso di tempo assai più ampio).

Tra gli aspetti tecnici più importanti di questa procedura semplificata si possono ricordare:

la possibilità di ricomprendere tra gli interventi da mettere in atto nell'immediatezza (“*speciali interventi di prevenzione*”) la rimozione della sorgente secondaria di contaminazione (primaria è quella che trasferisce la contaminazione alla matrice ambientale mentre secondaria è quella che funge da tramite per la diffusione tra e nelle matrici ambientali); in concreto ciò significa la possibilità di rimuovere, senza preventiva autorizzazione e senza che sia necessario un collaudo di quanto svolto, terreno potenzialmente alterato e comprendere tali interventi tra quelli autocertificabili<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Si veda anche BUTTI, *Bonifiche: al via i criteri semplificati per i punti vendita carburanti*, in *Amb.&Sic.*, 2015.

<sup>16</sup> Alla definizione di “punto vendita carburante” già richiamata in nota 3 si deve aggiungere l'interpretazione su quali aree dell'esercizio siano da computare per definire quest'estensione massima: il Ministero per lo Sviluppo Economico con propria nota U.0007309.14-03-2016 ha ritenuto che tali aree debbano essere quelle “*strettamente funzionali all'attività di erogazione dei carburanti e destinate alla commercializzazione di altri prodotti, sempre petroliferi ... nonché le superfici destinate agli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli*”. Tale interpretazione è stata sposata dal Ministero dell'Ambiente.

<sup>17</sup> Nelle procedure ordinarie tali attività di configurerebbero come di *bonifica* (o di *messa in sicurezza d'urgenza*) ed in quanto tali attuabili solo a valle di specifica autorizzazione (o validazione *ex post*) dell'autorità competente. Con questa disposizione viene meno l'applicazione delle valutazioni fatte da TAR Lazio Sez. 1-Ter n. 7001 del 15/07/2013 già



La presenza di una lista predeterminata di sostanze chimiche, da ricercare durante la caratterizzazione, considerate tipiche di una potenziale contaminazione da prodotti petroliferi da autotrazione; ciò esclude, salvo diverse evidenze, la necessità che siano determinati tutti i parametri delle tabelle 1 e 2 dell'All. 5 della Parte IV. In caso di attività di manutenzione meccanica, esercitata anche nel passato, si considerano necessarie alcune sostanze chimiche tipiche integrative.

Viene data maggiore enfasi alla possibilità di verificare gli esiti modellistici dell'analisi di rischio sanitario-ambientale sito specifica tramite indagini in sito atte a definire le reali condizioni di rischio.

Il sedime di pertinenza del Punto Vendita Carburante costituisce il limite entro il quale indirizzare le procedure di caratterizzazione e definizione della geometria delle sorgenti di contaminazione, salvo evidenze che mostrino specifiche necessità.

Complessivamente le procedure introdotte dal d.m. 31/2015 sono foriere di un notevole snellimento soprattutto delle procedure amministrative con un termine per autocertificare la non necessità di intervento esteso fino a 60 giorni, la possibilità di ottenere approvazione degli interventi previsti entro 60 giorni (si pensi che seguendo le procedure ordinarie l'iter che conduce all'approvazione avrebbe durata, in condizioni solo teoriche di fatto non realizzabili, pari ad almeno 150 giorni) e poi tecniche potendo provvedere alla rimozione di terreno potenzialmente contaminato già unitamente ai primi interventi di messa in sicurezza e quindi ricomprenderli nell'autocertificazione di ripristino.

#### **4. Gli effetti degli ultimi aggiornamenti normativi**

Il 14 settembre 2020 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, la n. 228, il testo del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 come convertito nella l. 11 settembre 2020, n. 120. Il testo, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”, affronta al Capo II “*Semplificazione in materia ambientale*”. Dei nove articoli che compongono il Capo, gli articoli 52 e 53 impattano direttamente la gestione del procedimento ambientale c.d. di *caratterizzazione e bonifica*<sup>18</sup>

---

richiamata nella nota 12 e nel qual caso il giudice amministrativo aveva affrontato proprio un intervento relativo ad un Punto Vendita Carburante.

<sup>18</sup> Per una più ampia analisi degli impatti in tema di procedimento c.d. di “*di caratterizzazione e bonifica*” del



intervenendo sulla composizione del d.lgs. 152/2006 mentre l'articolo 52-bis è legato alla dismissione degli impianti di distribuzione carburante di cui alla l. 4 agosto 2017, n. 124<sup>19</sup>.

Successivamente, il 30 luglio 2021 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, la n. 26, il testo del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 come convertito nella l. 29 luglio 2021, n. 108. Il testo, recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, affronta alla Parte II Capo VIII questioni inerenti alla «*Semplificazione per la promozione dell'economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico*». Dei dieci articoli che compongono il Capo, l'articolo 37 impatta direttamente la gestione del procedimento ambientale c.d. di *caratterizzazione e bonifica* intervenendo sulla composizione del d.lgs. 152/2006.

La lettura combinata dei quattro articoli evidenziati permette di identificare alcune significative fattispecie tecniche e giuridiche che possano legarsi al procedimento ambientale (fattuale o potenziale) su un Punto Vendita Carburante nei seguenti casi:

Esecuzione di interventi ed opere

Conduzione del procedimento ambientale in Sito di interesse nazionale.

Definizione dei valori di fondo per fenomeni naturali o antropici.

Rilascio di autorizzazione allo scarico delle acque emunte dalla falda.

Caratterizzazione e gestione delle matrici materiali di riporto individuate nel sito.

Certificazione degli interventi di bonifica.

Dismissione del Punto Vendita Carburante alla cessazione di attività

Sulla base di questa discretizzazione, che esclude alcune novità pure notevoli, la lettura che nel seguito si offrirà terrà conto del combinato disposto e dunque illustrerà queste tematiche, nel loro complesso, novate dal legislatore in tempi recenti.

#### **4.1. Esecuzione di Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica**

Con l'intento di disciplinare l'esecuzione di interventi di vario tipo, il codice dell'ambiente è

---

d.l.76/2020 si veda SAVARESE, *Siti Contaminati. Un'analisi del procedimento di caratterizzazione e bonifica alla luce del d.l.16 luglio 2020, n. 76*, in *ambientediritto.it*, 2021.

<sup>19</sup> Legge annuale per il mercato e la concorrenza.



ora composto dall'art. 242-ter (*"Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica"*). Non tutti gli interventi sono ammessi, ma, tra gli altri e con riferimento al tipo di attività in esame, quelli richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria, di adeguamento alle prescrizioni autorizzative, opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti<sup>20</sup>. Le attività possono essere svolte a precise condizioni ovvero che:

- non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica;
- non determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area.

Il rispetto di queste condizioni sarà verificato dall'Autorità titolare del procedimento ambientale (la Regione in via ordinaria salvo che questa, come sovente è accaduto, non abbia delegato ai Comuni la titolarità) nell'ambito delle procedure di approvazione degli interventi da realizzare previsti o con specifico procedimento. È da notare come la verifica e relativa concessione all'autorizzazione debba essere condotta anche nel caso gli interventi non comportino scavi ma producano una occupazione permanente del suolo.

Per garantire il rispetto della prima condizione sono date specifiche operative, come riepilogate nel seguito:

caso in cui non sia stata ancora realizzata la caratterizzazione: è necessario accertare lo stato di potenziale contaminazione del sito mediante un Piano di indagini preliminari, concordato con l'Agenzia di Protezione Ambientale territorialmente competente che deve pronunciarsi entro e non oltre trenta giorni. In caso di mancata pronuncia nei termini da parte dell'Agenzia, il Piano è concordato con ISPRA. Il piano è quindi inviato agli enti interessati con un anticipo di almeno trenta giorni prima dell'avvio delle attività.

La caratterizzazione dovrà essere condotta tenendo conto di quanto previsto nell'All. 2 (per i criteri generali) al Titolo V e di quanto previsto dal d.m. 31/2015 (per la specificità del Punto Vendita Carburante). Devono essere oggetto di caratterizzazione, anche al fine di determinare il superamento o meno delle CSC già novellate, le matrici ambientali: suolo, sottosuolo, materiale di riporto ed acqua di falda. La distinzione può essere semplificata tra porzione insatura (terreno) e

---

<sup>20</sup> Sulla discussa questione della possibilità o meno di intervento sui siti contaminati si veda BIGATTI, *Rifiuti. disciplina dell'onere reale nella normativa sui siti contaminati*, in *lexambiente.it*, 2020 e PRATI, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dei siti di interesse nazionale dopo il D. Lgs. 152/2006* in *ambientediritto.it*, 2007 a commento di TAR Lombardia, Sez. II, 27 giugno 2007, n. 5288 e SAVARESE, *La realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati*, in *ambientediritto.it*, 2021. Anche TAR Piemonte, Sez. 1 n. 2928 del 21/11/2008 e TAR Trento Sez. Unica n. 382 del 20/11/2013



porzione satura (acque di falda) del sottosuolo. Per quanto riguarda la porzione insatura la caratterizzazione avviene tramite il prelievo di campioni (attraverso tecniche diverse in funzione della profondità da raggiungere – scavo meccanico vs perforazione geognostica) nell'intervallo 0 – 1 m (c.d. suolo superficiale), nell'intervallo della frangia capillare e nella porzione di sottosuolo compresa tra i due precedenti (c.d. suolo profondo). Questo elenco non è esaustivo e deve essere prelevato un campione di terreno ad ogni evidenza di anomalia. L'ubicazione dei punti di indagine sarà funzione delle caratteristiche del sito<sup>21</sup>; i punti campionamento saranno comunque posti di norma in prossimità delle strutture di distribuzione del carburante (potenziali fonti primarie) ma anche nelle porzioni periferiche del sito per permettere di delimitare la potenziale contaminazione con la massima accuratezza. Nel caso siano previsti scavi il campionamento potrà avvenire direttamente sui fronti prelevando dalla parete e/o dal fondo. La caratterizzazione del sito non ha l'unico obiettivo di determinare le concentrazioni delle sostanze ricercate ma si pone anche il fine di ricostruire le caratteristiche chimico-fisiche dei terreni. La caratterizzazione della porzione satura avviene di norma tramite la realizzazione di una perforazione geognostica attraverso la quale installare un piezometro (tubazione fessurata e dreno al contorno) atto a intercettare le acque nel sottosuolo (o ad accertarne l'assenza). Poiché non sempre le acque sotterranee sono presenti ad una profondità interessabile da eventuali fenomeni di contaminazione o nei casi in cui si attesti la conformità ai limiti di legge nel terreno ad una quota non prossima a quella (anche presunta) delle acque sotterranee, gli accertamenti possono anche constatarne l'assenza entro la massima profondità indagata, laddove si dimostri che la contaminazione non possa migrare ulteriormente nel tempo. Secondo quanto previsto dal d.m. 31/2015 dovranno essere realizzati almeno tre piezometri. La caratterizzazione diretta, su descritta, è la preminente tecnica applicata ma non l'unica ed inoltre deve essere sempre considerata quale punto di partenza una strutturata ricerca da fonti bibliografiche.

caso in cui siano in essere attività di messa in sicurezza operativa (un intervento atto a garantire che la contaminazione presente nel sottosuolo non interessi le matrici ambientali oltre i confini del sito): previa comunicazione all'Agenzia di Protezione Ambientale territorialmente competente con un anticipo di almeno 15 giorni, le opere possono essere avviate.

---

21 La caratterizzazione ambientale distingue tra una strategia di campionamento sistematico ed una di campionamento ragionato. Nel caso del Punto Vendita Carburante questa metodologia risulta la più utilizzata. Si veda il documento AA.VV. *Appendice V Applicazione dell'Analisi di rischio ai punti vendita carburanti*, ISPRA, 2009.



L'art. 242-ter non specifica quale sia il comportamento da adottare laddove per il sito sia già stata eseguita la caratterizzazione. A questo proposito, nel caso in cui gli interventi e le opere da attuare prevedano attività di "scavo", si ritiene necessario fare riferimento<sup>22</sup> alle disposizioni illustrate nel d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120 *"Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164"*. Il Decreto si pone l'obiettivo primario di disciplinare la gestione delle terre e rocce da scavo che possono assumere la qualifica di "rifiuto", "sottoprodotto"<sup>23</sup> o "escluse dalla disciplina dei rifiuti"; il principale riferimento del regolamento è quindi il materiale escavato. Fa eccezione, tuttavia, l'argomento relativo alle modalità con le quali tale materiale è escavato in particolare nei *siti contaminati*. Nel d.P.R. l'art. 25 nel *"Titolo V Terre e Rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica"* riporta infatti *«Attività di scavo»*. Con condizioni analoghe a quelle previste dall'art. 242-ter (non interferenza con le attività di ripristino e tutela della salute dei lavoratori), l'art. 25 prevede che per i siti già caratterizzati ai sensi dell'art. 242<sup>24</sup> del d.lgs. 152/2006 debba essere prelevato un numero significativo di campioni di suolo sulla base di un piano concordato con l'Agenzia Regionale di Protezione Ambientale che deve pronunciarsi entro trenta giorni. Il piano e il relativo cronoprogramma di dettaglio devono essere trasmessi trenta giorni prima dell'avvio dei lavori. Invero l'applicazione di questa procedura risulta impraticabile nel caso di interventi che non comportino attività di scavo. E, in ogni caso, c'è da rilevare come nelle previsioni del d.m. 31/2015 non è contemplata una specifica approvazione del processo di caratterizzazione e dei relativi esiti che sono invece presentati dal Responsabile della Contaminazione unitamente alla proposta di bonifica/messa in sicurezza anche eventualmente accompagnati dalla modellazione di analisi di rischio. Ne consegue che, laddove gli interventi previsti da realizzare su un Punto Vendita Carburanti non rientrino in quelli elencati nel comma 1 all'art. 242-ter (ad esempio nuove realizzazioni) essi potranno essere realizzati solo a valle dell'approvazione di un elaborato che presenti una proposta di prosecuzione con interventi o conclusione del procedimento.

---

22 Anche dalla lettura della nota del Ministero della Transizione Ecologica 0049407 del 10/05/2021

23 Ai sensi dell'articolo 184-bis, del d.lgs. n. 152/2006 è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa determinati criteri previsti dalla norma

24 Ovvero per i quali il processo di verifica della qualità delle matrici ambientali e di definizione delle Concentrazioni Soglia di Rischio sia concluso e i cui esiti siano stati formalizzati e storicizzati tramite atto dell'amministrazione titolare del procedimento



Tornando all'analisi delle condizioni proprie dell'art. 242-ter, rispetto alla seconda riguardante la sicurezza dei lavoratori e dei fruitori dell'area, la norma fa esplicito riferimento alle disposizioni previste dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Testo Unico sulla Salute e sulla Sicurezza sul Lavoro). Si segnala come possa essere un valido strumento il documento *“Il rischio chimico per i lavoratori nei siti contaminati”*, prodotto nel 2014 dall'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro, (INAIL), manuale operativo che tiene conto delle necessità e delle caratteristiche proprie del sito contaminato e del procedimento ambientale per affrontare le tematiche della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Relativamente alle valutazioni necessarie alla verifica del rispetto delle condizioni che *«non pregiudichino ne interferiscano»* secondo il comma 3, atteso che quelle su riepilogate si applicano in via transitoria, il Ministero della Transizione Ecologica<sup>25</sup> (per le aree ricomprese nei siti di interesse nazionale) e le Regioni (per le restanti aree) definiranno le procedure per la valutazione e le modalità di controllo da parte della medesima Autorità competente. Inoltre, a proposito di opere ed interventi, il comma 3 prevede Ministero e Regioni provvedano ad individuare categorie di interventi che non necessitano di preventiva autorizzazione.

#### **4.2. Conduzione del procedimento ambientale in un Sito di Interesse Nazionale**

L'art. 252 del codice prevede l'individuazione di aree, che prendono il nome di Siti di Interesse Nazionale (SIN), interessate da peculiari caratteristiche di inquinanti presenti nell'ambiente e di rischio sanitario ed ecologico. La perimetrazione è effettuata con decreto del Ministero della Transizione Ecologica. Gli effetti di tale perimetrazione, come ha osservato il Giudice di Cassazione, obbligano *“all'attivazione delle procedure operative ed amministrative”*<sup>26</sup> dell'art. 242. In tali casi si attivano per ogni unità territoriale (soprattutto quelle

---

<sup>25</sup> Il Ministero della Transizione Ecologica ha adottato con decreto della Direzione Generale per il Risanamento Ambientale n. 46 del 30/04/2021 «la modulistica per la presentazione dell'istanza di avvio del procedimento di valutazione di cui all'articolo 242-ter, comma 2». Si tratta di indicazioni inerenti alle modalità di presentazione dell'istanza di verifica del rispetto non interferenza nell'ambito dei SIN (art. 242-ter co. 2) e non riguardano né la modalità di controllo sulla non interferenza con le attività di risanamento né eventuali indicazioni su opere che non necessitino di autorizzazione.

<sup>26</sup> Cass, Sez. 3, n. 5075 del 2/02/2018



produttive/industriali) le procedure del Titolo V Parte IV del codice, con la peculiarità peraltro di proiettare i “*Soggetti non responsabili*” (potenziali) direttamente alle previsioni del comma 3 del medesimo articolo, precludendo la possibilità di accertare il non superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione e concludere tramite autocertificazione il procedimento. La gravosità che tale circostanza può comportare senza una adeguata e specifica istruttoria è stata riconosciuta eccessiva dal giudice che ha qualificato come “*danno*” quello derivante da una ordinanza mossa verso il proprietario di un sito ricadente nella perimetrazione di un SIN<sup>27</sup>. E peraltro, ferma restando l’attivazione delle procedure, sono tutt’altro che certe le responsabilità cui sia sottoposto il proprietario o il gestore del sito non responsabile<sup>28</sup>.

Con tale premessa, in talune occasioni, specifiche attività sono state esonerate dagli oneri derivanti dalla perimetrazione nel SIN: è il caso, calzante, del SIN Valle del Fiume Sacco per il quale il Decreto di ripermetrazione<sup>29</sup> recita: “*Si considerano esclusi dalla perimetrazione i punti vendita carburante*”. Tuttavia, si tratta di una circostanza isolata.

Per questo motivo sono indubbiamente interessanti le disposizioni del *comma 4-bis* all’art. 252 del d.lgs. 152/06 (introdotto dall’art. 53 del d.l.76/2020). È infatti previsto l’accertamento dello stato di potenziale contaminazione tramite l’esecuzione di un Piano di indagini preliminari da presentarsi e svolgersi con modalità analoghe a quelle già descritte al par. 4.1. Laddove si constati l’assenza di superamenti delle CSC il procedimento si conclude con autocertificazione resa dal proponente entro 90 giorni dall’inizio delle attività di indagine. Nel caso di accertato superamento delle CSC il procedimento verrà condotto, con riferimento alla fattispecie del Punto Vendita Carburante, ai sensi del d.m. 31/2015 con la peculiarità di essere sottoposto alla titolarità del Ministero della Transizione Ecologica. Su questo ultimo aspetto si segnala come il dicastero abbia predisposto idonea modulistica che deve essere utilizzata per la presentazione delle istanze relative alla caratterizzazione e alla bonifica o messa in sicurezza del sito<sup>30</sup>.

---

27 TAR Lazio (RM) Sez. 1-*quater* n. 10731 del 20/10/2021 che ha ritenuto illegittime le richieste emesse verso il proprietario dell’impianto di “*trasmissione del Piano di caratterizzazione e del documento tecnico relativo agli interventi di messa in sicurezza di emergenza già adottati*”, ma che al contempo ha ritenuto la delimitazione non pregiudizievole per i soggetti titolari di aree incluse nella perimetrazione.

28 Vedi nota 11.

29 Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, decreto 22 novembre 2016.

30 Si veda in particolare come fonte di riferimento il portale istituzionale [bonifichesiticontaminati.mite.gov.it](http://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it)



### 4.3. Definizione dei valori di fondo per fenomeni naturali o antropici

Ampie regioni del territorio italiano sono caratterizzate dalla presenza, nei suoli e nelle acque sotterranee, di elementi chimici in concentrazione superiore alle CSC. Tale evenienza è largamente correlabile ai processi geologici litogenetici e pedogenetici, cui i suoli e gli acquiferi sono riconducibili, che hanno comportato concentrazioni relativamente maggiori di alcuni elementi. Con la consapevolezza di questa caratteristica il legislatore, già nel 2006, aveva previsto la possibilità che i limiti tabellari di cui all'Allegato 5 al Titolo V Parte IV del d.lgs. 152/2006 potessero essere sostituiti dai c.d. *valori di fondo naturale*. In aggiunta si prevedeva la presenza di *valori di fondo* (non imputabile ad una specifica sorgente di contaminazione) di natura *antropica*. A fronte di queste previsioni, tuttavia, è mancata, fino al 2021, la procedura tecnica ed amministrativa per definire il valore di fondo sito specifico. Con le previsioni del d.l.77/2021 essa è ora specificata per la matrice insatura (suolo e sottosuolo) nel comma 13-ter dell'art. 242 del codice. Nel merito la verifica delle origini naturali o antropiche delle non conformità ai limiti di legge può essere svolta tramite l'esecuzione di un *piano di indagini* i cui contenuti dovranno essere "*condivisi*" con l'agenzia di protezione dell'ambiente territorialmente competente. Agli esiti della condivisione, che dovrebbe rappresentare una approvazione informale, il *piano* è eseguito in contraddittorio con l'agenzia. L'uso del termine *contraddittorio* fa riferimento ad una circostanza consolidata più nella prassi che nella codificazione. Si deve infatti escludere che tale uso sia da ritenere secondo le accezioni proprie dell'ambito giurisdizionale. Pertanto, l'accezione è più tecnica che giuridica e preluda alla possibilità che il soggetto interessato provveda a presentare "*l'insieme delle informazioni, delle esigenze e dei dati che sono idonei ad orientare le scelte degli altri soggetti*"<sup>31</sup>. Tipicamente l'utilizzo del contraddittorio è finalizzato, nel contesto della *caratterizzazione e bonifica* dei siti contaminati, a consentire all'ente di controllo e verifica il prelievo di campioni di matrice ambientale da sottoporre a determinazione analitica presso laboratori di rilevanza pubblica. Le disposizioni introdotte dal nuovo comma all'art. 242 non escludono la possibilità che si possa giungere alla identificazione di un valore di fondo da ascrivere a cause naturali o antropiche sulla base delle "*condizioni geologiche, idrogeologiche e antropiche del contesto territoriale*" in cui il

---

31 Si veda per una efficace disquisizione [arpa.fvg.it/cms/tema/rifiuti/approfondimenti/contraddittorio](http://arpa.fvg.it/cms/tema/rifiuti/approfondimenti/contraddittorio)



sito è inserito. La definizione del *valore di fondo* è in ogni caso adottata dall'Agenzia di Protezione Ambientale.

#### **4.4. Rilascio di autorizzazione allo scarico delle acque emunte dalla falda**

Tra i vari interventi di messa in sicurezza (spesso in condizioni di emergenza) che il responsabile della contaminazione è tenuto a adottare vi è la limitazione della diffusione del contaminante nelle matrici ambientali e in aree esterne al sito. Quando questa riguarda le acque sotterranee vi è la necessità di installare in sito un sistema di estrazione dei liquidi, generalmente lungo il profilo di valle idrogeologica<sup>32</sup>. Le acque estratte possono essere raccolte in apposite cisterne fuori terra e quindi gestite come rifiuto secondo la Parte IV del codice oppure possono essere convogliate verso un recapito di scarico ai sensi della Parte III come previsto dall'art. 243. In quest'ultimo caso è necessario ottenere una specifica autorizzazione, secondo quanto previsto dagli artt. 124 e 125 del codice.

Con l'entrata in vigore della conversione del d.l. 77/2021 i termini di concessione dell'autorizzazione allo scarico delle acque emunte passano da 90 a 45 giorni. La norma introdotta specifica che il fine è "*garantire la tempestività degli interventi di messa in sicurezza di emergenza e di prevenzione*" pertanto non è da escludere che sia applicabile limitatamente a questo ambito. Ciò potrebbe significare che i tempi per il rilascio di autorizzazioni allo scarico che si inquadrano nell'ambito di interventi di bonifica, messa in sicurezza operativa o messa in sicurezza permanente godano del regime ordinario<sup>33</sup>.

---

32 Si tende ad intercettare le acque di falda tenendo conto della direzione del flusso sotterranee e in corrispondenza del perimetro del sito onde evitare che il fenomeno di contaminazione estendendosi all'esterno del sito aggravi gli interventi da effettuare ed espanda le responsabilità

33 O che debbano essere ricondotti agli effetti dell'art. 242 comma 7 dove si prevede che l'autorizzazione agli interventi di bonifica rilasciata dalla regione "*sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni ... in particolare ... allo scarico delle acque emunte dalle falde*". Un aspetto rimasto per lo più inapplicato in relazione alla fattispecie e che comunque sarebbe valido unicamente per le procedure "ordinarie".



#### 4.5. Caratterizzazione e gestione delle matrici materiali di riporto

Elemento caratteristico di molti centri urbani italiani è la presenza nel sottosuolo di materiali di origine antropica utilizzato volontariamente (come base fondazionale di strutture viarie, per la formazione di rilevati o per il colmamento di depressioni) oppure frutto di un meno organizzato sviluppo territoriale (demolizioni di fabbricati o disinteresse verso materiali di risulta). È evidente che la capillare distribuzione della rete carburanti nei centri abitati rende, in questo tipo di siti altamente probabile l'intercettazione di tale materiale. Quello che è oggi definito come *materiale di riporto* ha avuto un trascorso travagliato nel tempo. Inizialmente identificato nel novero delle matrici ambientali nella precedente normativa di settore<sup>34</sup>, con l'emanazione del d.lgs. 152/2006 è stato trascurato dalla trattazione dei *siti contaminati* ed ha assunto, secondo alcune interpretazioni, la qualifica di *rifiuto*<sup>35</sup>. Per sanare questa criticità nel 2012<sup>36</sup> il legislatore ha ricondotto il materiale di riporto entro le disposizioni di cui all'art. 185 del codice dell'ambiente relative all'esclusione dalla disciplina dei rifiuti di particolari casistiche. Parallelamente ha integrato la definizione di "sito" del Titolo V alla Parte IV del codice ricomprendendo il materiale nelle *matrici ambientali*. Ai fini dell'applicazione dell'art. 185 al materiale di riporto è necessaria però la verifica della qualità ambientale del materiale che, fatto salvo il rispetto delle CSC in riferimento alla specifica destinazione d'uso, deve essere condotta tramite *test di cessione* secondo i dettami del Decreto Ministeriale 5/02/1998. Sino al 2021 il decreto ministeriale era di riferimento per i metodi da utilizzare e non per i limiti che venivano derivati, seppure con criticità, dalle CSC per le acque sotterranee<sup>37</sup>. Con l'emanazione della Legge 29 luglio 2021, n. 108 ora gli esiti del test di cessione devono essere confrontati con limiti del decreto ministeriale. Alla luce di quest'ultimo aggiornamento normativo risulterebbe inoltre meglio definito il destino tecnico procedurale

---

34 D.m. 25 ottobre 1999, n. 471 Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni

35 BRESSI, PAVESI, *La normativa sui materiali di riporto è in continua evoluzione e la loro gestione diventa inevitabilmente complessa*, in *PuntoSicuro* n. 3692, Anno 18, 2016

36 D.l. 25 gennaio 2012, n. 2 recante Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 28

37 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, prot. 0013338/TRI del 14/05/2014



previsto, sempre dal d.l.2/2012 oggi novato, per un materiale di riporto che sia risultato non conforme ai requisiti di qualità ambientale applicabili.

#### **4.6. Certificazione di avvenuta bonifica**

Le più recenti previsioni normative hanno inserito il comma 7-*bis* all'art. 242; questo comma prevede che sia possibile ottenere la certificazione di avvenuta bonifica ai sensi dell'art. 248 per la matrice insatura qualora per questa sia attestato il raggiungimento degli obiettivi di bonifica anticipatamente rispetto a quelli definiti per la matrice acque sotterranee. Per quest'ultima, tuttavia, sarà necessario dimostrare che la presenza dei contaminanti ancora presenti “*fino alla loro completa rimozione*” non comporti rischio (“*per i fruitori del sito e per le altre matrici ambientali secondo le specifiche destinazioni d'uso*”) e dovrà inoltre essere garantito il raggiungimento degli obiettivi di bonifica. La garanzia finanziaria prestata per gli interventi nel loro complesso (suolo insaturo ed acque sotterranee), sarà svincola solo al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi previsti dal Progetto Operativo di Bonifica.

#### **4.7. Procedure semplificate per la dismissione del punto vendita carburante**

L'art. 52-*bis* riporta “*Misure a sostegno della razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti*” e il suo unico comma sostituisce le parole “*tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge*” con “*il 31 dicembre 2023*” nel comma 115 dell'art. 1 della l. 4 agosto 2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*). Il comma 115 citato riporta la possibilità, per i distributori carburante che cessano definitivamente l'attività di vendita, di applicare procedure di dismissione semplificate secondo il comma 117 “*finalizzate a prevenire l'insorgenza di pericoli nei riguardi della sicurezza, dell'ambiente e delle condizioni igienico-sanitarie*”. L'accesso a tali procedure, prima dell'entrata in vigore del testo in esame, era riservato alle chiusure che si



sarebbero verificate nel triennio 2017-2020; in forza dell'art. 52 bis ora tale possibilità è estesa fino a tutto l'anno 2023.

Le attività di dismissione (semplificate) consistono secondo il comma 117 *“nello smantellamento delle attrezzature fuori terra, nella rimozione dei fondami e degli eventuali prodotti residui presenti nei serbatoi, nella messa in sicurezza delle strutture interrato”*. Con questa disposizione si supera l'applicabilità della disciplina dei rifiuti di cui al Titolo I Parte IV del d.lgs. 152/06 ed in particolare la fattispecie di *“abbandono di rifiuto”* cui sarebbe stato possibile ricondurre l'omessa rimozione<sup>38</sup>. Si procederà all'esecuzione di *“indagini ambientali”* di cui al d.m. 31/2015 solo *“ove si renda necessario a seguito dell'individuazione di una contaminazione”*. Laddove invece sia previsto il *“riutilizzo dell'area”* *“i titolari di impianti di distribuzione dei carburanti procedono alla rimozione delle strutture interrato e, in ogni caso, alla bonifica del sito in caso di accertata contaminazione.”*

L'intervento normativo del comma 115 dell'art. 1 della l. 4 agosto 2017 e quello del collegato comma 117 necessita di alcune considerazioni. È anzitutto necessario contestualizzare l'intervento che si inserisce in un più ampio quadro legato alla *“razionalizzazione”* della rete carburanti italiana caratterizzata da una notevole diffusione territoriale non in linea con le esigenze del mercato e del settore<sup>39</sup>. La razionalizzazione prevede tra l'altro la classificazione di alcuni impianti come *“incompatibili”* cioè con caratteristiche non congrue per lo svolgimento in sicurezza delle attività come:

*“impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata*

*impianti situati all'interno di aree pedonali*

*impianti ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico”*.

Per questi si prevede la cessazione dell'attività. Costituirebbe tuttavia ostacolo alla *“razionalizzazione”* la possibilità di doversi fare carico di un intervento di bonifica del sottosuolo. Nell'ambito delle discussioni nelle sedi parlamentari, parte delle rappresentanze industriali del comparto relativo alla commercializzazione dei prodotti petroliferi accogliendo favorevolmente le iniziative volte a *“superare l'attuale frammentazione e diseconomicità”* (del settore economico),

---

38 Si veda nel merito Cass. Sez. 3 n. 19969 del 27/04/2017

39 Memoria Unione Petrolifera presso la Camera dei Deputati seduta del 16 ottobre 2019.



rilevava fondamentale “*la revisione delle barriere all’uscita rappresentate dalle procedure di dismissione/bonifica, oggi eccessivamente farraginose e onerose*”<sup>40</sup>.

Giova ricordare che per il Punto Vendita Carburante queste procedure “*eccessivamente farraginose e onerose*” sono il frutto di una duplice e progressiva semplificazione normativa e tecnica: sia in forza dell’art. 249 del d.lgs. 152/06 sia in virtù del d.m. del 2015. Tale auspicata “*revisione*” trova dal 2017 attuazione nelle procedure semplificate di cui al comma 117 che (salvo casi di riutilizzo dell’area) prevedono, come più volte ricordato, la rimozione delle sole strutture interrato e l’esecuzione di indagini ambientali “*ove si renda necessario a seguito dell’individuazione di una contaminazione*”.

Su questo aspetto è noto<sup>41</sup> che la principale “*sorgente primaria di potenziale contaminazione*” nella fattispecie dei punti vendita carburante sia ascrivibile alle strutture interrato (linee di adduzione e serbatoi) attraverso le quali, principalmente per gravità, eventuali perdite di carburante migrano nel sottosuolo impattando le matrici ambientali presenti e dando luogo a fenomeni di potenziale rischio per il recettore umano (sul sito e fuori dal sito) e per l’ambiente. La mancanza di obbligatorietà della rimozione delle strutture interrato (fin qui assicurata non da una specifica regolamentazione ma ricondotta a quella della disciplina di gestione rifiuti) rende meno immediata la possibilità di avere contezza dei fenomeni di perdita dalle strutture stesse (contezza che si può acquisire a pieno all’atto della rimozione, per evidenti ragioni, soprattutto per perdite, non parossistiche, prolungatesi negli anni) e conseguentemente risulta di fatto non individuabile la potenziale contaminazione con il risultato che saranno eseguite indagini ambientali solo a seguito di evidenti e/o conclamati (non occultabili) fenomeni in superficie all’atto della dismissione del distributore carburante (che inoltre può avvenire in un lasso di tempo rispetto alla cessazione dell’attività anche molto dilazionato).

È conseguente ritenere che le procedure semplificate di cui al comma 117 possano interessare, forse significativamente, la fattispecie di punto vendita dichiarato “*incompatibile*” che in molti casi giace su aree pubbliche (carreggiate, aree pedonali) e che la mancata rimozione dei serbatoi interrati e soprattutto, il conseguente, mancato accertamento della qualità ambientale per eventuali fenomeni di potenziale contaminazione, possa divenire una passività (economica) a carico

---

40 Camera dei Deputati comunicazione nella Seduta n. 181 del 28 ottobre 2015, Audizione Assopetroli-Assoenergia del 10/11/2015 su Disegno di Legge 2085.

41 AA.VV. *Appendice V Applicazione dell’Analisi di rischio ai punti vendita carburanti*, ISPRA, 2009.



del soggetto gestore del bene pubblico. Nulla è infatti previsto in merito a responsabilità o garanzie da prestare a future necessità (la prima è la rimozione delle strutture, la seconda è l'intervento di bonifica) e il caso di "riutilizzo del sito" nel quale si prevede la "rimozione delle strutture interratoe ... e di bonifica del sito in caso di accertata contaminazione" non risulta perfettamente definitivo. Con tali premesse risulta fondamentale il richiamo presente al comma 115 che riporta la possibilità di applicare le procedure semplificate "salvi i casi in cui per le stesse aree esistano o vengano sottoscritti specifici accordi o atti della pubblica amministrazione in merito al loro ripristino".

È da notare come in caso di riutilizzo dell'area si debba procedere alla bonifica<sup>42</sup> del sito. Questa previsione, oltre a preclude la possibilità di ricorrere ad interventi di messa in sicurezza permanente, potrebbe generare dubbi in merito alla procedura da utilizzare. Infatti, stando alla definizione di "bonifica", già richiamata, si renderebbe necessario presentare un documento contenente gli esiti dell'analisi di rischio sito-specifica sanitario ambientale onde definire le concentrazioni obiettivo da raggiungere. Per contro il d.m. 31/2015 (confermando quanto già contenuto nell'art. 249) prevede che gli interventi di bonifica possano essere condotti, alternativamente, riguardando come obiettivi i valori delle CSC (tabellari) o delle CSR (modellistici). In definitiva si ritiene che le previsioni del decreto ministeriale siano prevalenti, anche tenendo conto del fatto che l'art. 5 comma 2 lettera b specifica l'applicazione alla "dismissione dei punti vendita di carburanti", se non bastasse la massima *lex specialis derogat generali*.

Se si ha l'impressione che la questione possa essere residuale si tenga conto che secondo Assopetroli<sup>43</sup>, a seguito dell'introduzione delle procedure semplificate del comma 117, il numero dei punti vendita carburante indirizzato alla dismissione sarebbe pari a 3.000 unità con un complessivo numero di serbatoi interrati in cessato utilizzo pari a 10.000 unità. Autorevole dottrina ha rilevato come i punti vendita carburante rappresentino spesso una tipologia con incidenza significativa sul totale dei siti contaminati<sup>44</sup> <sup>45</sup>: in Emilia-Romagna questa è pari al 40%, nella

---

42 Art. 240 co. 1 lett. p) "bonifica: l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)."

43 *Ibidem*

44 "Le reti di distribuzione carburante rappresentano forse la realtà imprenditoriale maggiormente conosciuta in materia di bonifiche" in BENOZZO, *La bonifica semplificata nei punti vendita carburanti: MISE e MISU nell'autocertificazione*, in *Amb. Svil.*, 2008.

45 Il comunicato stampa dell'allora Ministero dell'Ambiente a commento dell'emanazione del d.m. 31/2015 riporta:



Regione Lazio è pari al 35%, al 22% nella Regione Toscana, al 20% nella Regione Veneto e ugualmente nelle Regione Sicilia citando alcune regioni (ricerca dell'Autore). Se è da riconoscere come tale razionalizzazione possa avere come risvolto anche un abbattimento di alcuni potenziali impatti ambientali negativi della rete con una prospettiva futura, è altresì vero che la sola cessazione delle attività non è risolutiva di eventuali fenomeni di alterazione del sottosuolo che non solo permangono alla chiusura dell'impianto ma possono anche aumentare in severità in ordine a diffusione verticale o orizzontale e/o interessamento di altre matrici.

Partendo dal presupposto che l'atto di rimozione dei serbatoi e delle linee interrate è indiscutibilmente il più completo per accertare con accuratezza lo stato di eventuale alterazione indotta dall'attività esercitata dal distributore carburante e quindi il più proficuo per l'"*individuazione di una contaminazione*", volendo comunque trovare dei meccanismi incentivanti la razionalizzazione della rete carburanti, sarebbe stato possibile prevedere alcune precauzioni maggiori:

una procedura di formalizzazione del soggetto responsabile di una "*potenziale contaminazione*" da appurare nel caso di "*riutilizzo dell'area*" (le strutture del Punto Vendita Carburante possono avere una proprietà diversa da quella del sito e diversa ancora dalla titolarità della licenza petrolifera di distribuzione).

Per gli impianti ricadenti su aree pubbliche prevedere il mantenimento della responsabilità delle aree in capo al soggetto responsabile di cui al punto precedente, fino alla rimozione delle strutture interrate.

Vincolare la possibilità di non rimozione delle strutture interrate all'esecuzione di un'indagine sugli impianti sia documentale (modalità costruttive, interventi di rinforzo e vetrificazione, interventi manutentivi) che tecnica (prove di tenuta a pressione).

Legare la possibilità di non rimozione delle strutture interrate all'esecuzione di un'indagine di caratterizzazione ambientale almeno finalizzata a verificare eventuali impatti sulle acque sotterranee, se presenti, la cui dinamica può certamente rendere una problematica locale un fenomeno ben più ampio.

Prevedere la definizione di un piano di indagini concordato con l'Agenzia di Protezione

---

"*Gli impianti di distribuzione dei carburanti rappresentano in Italia, secondo recenti dati Ispra, circa il 20% dei siti potenzialmente contaminati del territorio nazionale*".



Ambientale “storicizzato” e da eseguire nel caso di riutilizzo del sito e definire contestualmente una garanzia finanziaria da prestare a favore dell'amministrazione per l'esecuzione delle stesse indagini in caso di inadempienza da parte del titolare.

Tali spunti ed accorgimenti possono comunque essere presi in considerazione dai soggetti coinvolti all'atto della cessazione dell'attività.

## 5. Conclusioni

La normativa italiana relativa al tema *caratterizzazione e bonifica dei siti contaminati* ha il proprio cardine nel d.lgs. 152/2006 ed in particolare nel Titolo V alla Parte IV. Nel tempo le disposizioni normative sono cambiate, con variazioni più o meno profonde. Se l'impostazione di base è rimasta immutata, il legislatore ha riconosciuto la necessità di disciplinare alcuni casi specifici per le loro caratteristiche tipiche ma anche per la loro occorrenza temporale e/o spaziale: è il caso del punto vendita carburante. La conduzione tecnica ed amministrativa del procedimento di caratterizzazione e bonifica per questo tipo di siti è avvenuta dapprima secondo le procedure dei *siti di ridotte dimensioni* ex art. 249 poi, dal 2015, secondo lo specifico decreto del Ministero dell'Ambiente n. 31 al quale ci si deve riferire sia per le prassi amministrative che tecniche. Le semplificazioni introdotte dal decreto sono state di notevole rilevanza sia sul piano del procedimento amministrativo che degli aspetti tecnici; tale attenzione non può prescindere dall'ampia diffusione di procedimenti c.d. di *caratterizzazione e bonifica* che si sono nel tempo attivati per la tipologia di sito. Per quanto debba considerarsi il principio di *specialità delle norme* (ed in questo caso risulta rilevante), il decreto mantiene un legame indissolubile con il Titolo V e risente inevitabilmente dei cambiamenti che lo riguardano. Tra i numerosi aggiornamenti normativi sopraggiunti dal 2006, sono ultimi quelli della l. 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e della l. 29 luglio 2021, n. 108 che ha convertito il d.l. 31 maggio 2021, n. 77. I testi hanno introdotto novità relative al tema *siti contaminati* in generale e specifici per i punti vendita carburante.

Alle disposizioni ivi presenti si dovrà fare riferimento per l'attuazione di *opere ed interventi* (nuovo articolo 242-ter del codice) che potranno essere messi in atto fatta salva la necessità di non



interferire con il proseguimento della bonifica e di garantire la sicurezza per i lavoratori e fruitori del sito. Il rispetto della “*non interferenza*” sarà attestato tramite l’esecuzione di una indagine ambientale concordata con le Autorità competenti, salvo il caso in cui sul sito sia in essere un intervento di Messa in Sicurezza Operativa. Invero per l’esecuzione di queste attività (il cui perimetro è ben specificato dalla norma) le condizioni cui si riferisce l’art. 242-*ter* non comprendono il caso in cui sia stata già eseguita la caratterizzazione ambientale: nel caso di congiunte attività di scavo si dovrà allora fare riferimento al d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120. Anche se sono dovuti trascorrere quindici anni per giungere alla definizione del quadro regolatorio che sovrintende la realizzazione di opere spesso non procrastinabili se non addirittura di esigenti per la tutela stessa dell’ambiente (quali sono o possono essere gli interventi di manutenzione), l’intervento normativo ha un peso rilevante, pur con tutte le criticità che permangono specialmente in tema di competenze ripartite tra amministrazione centrali e regionali.

Laddove l’impianto ricada nel territorio perimetrato *sito di interesse nazionale* (per gli effetti dei commi 4 *bis* e 4 *ter* introdotti all’art. 252) il soggetto interessato a vario titolo ad accertare il reale stato di contaminazione del sito, potrà eseguire indagini ambientali i cui esiti possono condurre ad *autocertificare la non necessità di intervento* (entro 90 giorni dall’inizio delle attività) e quindi svincolare il sito dalle gravosità derivanti dal procedimento ambientale, oppure possono dare avvio alle procedure di cui al d.m. 31/2015 con la presentazione di un unico documento tecnico contenente le soluzioni progettuali di risanamento e/o gli esiti dell’analisi di rischio sanitario-ambientale. Rilevante è la possibilità di ottenere la certificazione di avvenuta bonifica per i soli terreni in stralcio agli interventi che riguardano anche le acque sotterranee.

Assai rilevante è la possibilità di ricondurre le concentrazioni eccedenti i limiti di riferimento per il terreno insaturo a fenomeni naturali o antropici. Una circostanza già prevista nel 2006 dal legislatore ma che mancava della specifica procedura tecnica. Questa è ora individuabile nel comma 13-*ter* all’art. 242 e si può svolgere o tramite uno specifico *piano di indagini* da eseguire in contraddittorio con l’agenzia territorialmente competente, in tempi certi pari a 60 giorni, oppure tramite una compatibilità tra le concentrazioni rilevate e le caratteristiche del sito.

Rientrano nel novero della “gestione delle anomalie” quelle che modificano i contenuti dell’art. 3 del d.l. 2/2012 relativo alle matrici materiali di riporto la cui presenza nel sottosuolo, specialmente dei grandi centri urbani, la rende per il caso dei punti vendita carburanti assai



importante: la loro qualità ambientale dovrà essere comprovata tramite test di cessione i cui esiti saranno da confrontare, senza più dubbio, con i limiti del d.m. 5/02/1998. Maggiormente codificata è, ad oggi, anche la connessione tra materiale di riporto non conforme ai limiti e procedure ex Titolo V Parte IV del codice.

È inoltre prorogato al 31 dicembre 2023 il termine per godere di misure semplificate di dismissione dei punti vendita carburante (art. 52-*bis* del d.l.76/2020) tramite le quali in assenza di evidenze di potenziale contaminazione possono essere lasciate in loco le strutture interrato, rimandando l'applicazione delle procedure di cui al d.m. 31 in caso di contaminazione o di riutilizzo dell'area. Su quest'ultimo aspetto sono state ampiamente discusse in precedenza le criticità e le riserve che possono essere mosse.