

BONIFICHE, L'IMPEGNO PER RIDURRE LA DISCREZIONALITÀ

NELL'AFFRONTARE LA DELICATA TEMATICA DEI SITI CONTAMINATI, IL SNPA HA AVVIATO UN CONFRONTO PUBBLICO/PRIVATO PER TROVARE SOLUZIONI CONVERGENTI ALLE ESIGENZE DI MAGGIORE SOSTENIBILITÀ. SUL TAVOLO QUESTIONI NORMATIVE, AUTORIZZATORIE E TECNICHE PER GARANTIRE UN'EFFICACE PROGRAMMAZIONE E UNA POSITIVA EVOLUZIONE DEL SETTORE.

L'istituzione del Sistema nazionale di protezione ambientale rappresenta un'occasione sostanzialmente unica per poter affrontare le problematiche dei siti contaminati (e anche di altri ambiti ambientali), non solo attraverso l'elaborazione di soluzioni alternative, ma anche sfruttando l'opportunità di un punto di vista completamente nuovo nello scenario istituzionale. Per le bonifiche ambientali questo è un aspetto di elevata importanza, ed è probabilmente proprio questa componente di profonda novità nel sistema pubblico a costituire il maggior punto di forza su cui contare per costruire un'efficace programmazione nella risoluzione dei problemi e nella pianificazione dell'evoluzione del settore. I procedimenti di bonifica sono caratterizzati da istruttorie estremamente fluide e da aspetti tecnico-scientifici molto avanzati, a volte sperimentali, il che conferisce una larga discrezionalità a carico di chi deve portarli avanti. Tale discrezionalità si rivela un'arma a doppio taglio, estremamente utile per superare in maniera agile tanti ostacoli, ma altrettanto sfuggiva e indirizzabile con difficoltà nel momento in cui i sistemi raggiungono alti livelli di complessità, cosa non rara nei procedimenti di bonifica. Proprio questa caratteristica, che potremmo poeticamente definire come la "sfuggivevolezza della discrezionalità", incarna per molti siti quell'occulto motivo di stallo per cui è difficile identificarne anche solo le caratteristiche, generando la faticosa condizione nella quale la bonifica si "incaglia" – ma, se ci si guarda bene, non si sa effettivamente perché. Nella maggior parte dei casi di procedimenti bloccati o farraginosi, la strategia del cercare di porsi da un punto di vista nuovo consente spesso di variare le prospettive e di scorgere dove si celino gli attriti, e se questo nuovo punto di vista dovesse essere addirittura fisico



FOTO: ARPA TOSCANA

invece che strategico, come nel caso della nascita di Snpa, l'efficacia può essere esponenzialmente superiore. In questa fase di accensione e avvio degli imponenti motori del Sistema nazionale, per le bonifiche si sono attivate già alcune iniziative di rilevante novità. Tra queste, il tavolo pubblico-privato istituito nell'ambito del primo evento di preparazione alla Conferenza nazionale Snpa 2019, svoltosi in occasione di Remtech 2018 (annuale fiera-congresso sulla bonifica dei siti contaminati che si svolge a Ferrara). Il tavolo è composto per Snpa da rappresentanti di Ispra e delle Agenzie regionali e delle Province autonome, costituenti il lato pubblico, e da soggetti privati di rilievo nel mondo della bonifica dei siti contaminati. Nel corso dei lavori sono stati selezionati e discussi alcuni temi ritenuti prioritari nel rapporto tra enti e proponenti, cercando di orientarsi verso possibili soluzioni convergenti. Punto di dialogo di portata generale è stato quello sulla sostenibilità, concetto che dovrebbe permeare e guidare tutte le tematiche ambientali, richiamato in tutte le discipline e a più livelli proprio

nel tentativo di allargare il più possibile l'ambito di applicazione. Purtroppo, probabilmente per le stesse caratteristiche di fluidità e indeterminazione sopra citate, gli aspetti di sostenibilità trovano realizzazione con estrema difficoltà nei procedimenti di bonifica. A dispetto di un costante e crescente ricorso ai suoi principi all'interno delle norme, lo sviluppo dei necessari criteri per le valutazioni di sostenibilità nelle bonifiche non vede una solida e lineare evoluzione e la mancanza di criteri in procedimenti a elevata sito-specificità non consente di individuare facilmente i principi che ne regolano la struttura, rendendo instabile il processo decisionale e aprendo la strada a punti di vista spesso distanti tra le parti coinvolte. Sarà quindi fondamentale portare avanti il lavoro per dare un sufficiente grado di oggettività al processo di valutazione di sostenibilità, in modo da fornirne l'adeguato grado di applicazione. Altro tema in linea con gli aspetti di oggettività è quello della validazione delle indagini ambientali da parte dell'Autorità competente. La prassi pluriennale ha portato ad assodare la metodica del

contraddittorio analitico (intesa come analisi svolte in contemporanea tra le parti) come la più seguita sul territorio nazionale, in quanto metodica facilmente gestibile e origine di dati solidi su cui far riferimento per le decisioni.

Difficoltà principale del sistema di controcampionamento, oltre ai relativi oneri finanziari, è la differente tempistica di restituzione dei dati tra il proponente e le Agenzie, il cui disallineamento può portare a discontinuità nell'iter istruttorio. I dispositivi di legge non sono orientati a tale prassi in maniera esclusiva, puntando principalmente su un concetto di validazione della metodica da perseguire con differenti modalità, lasciando quindi la possibilità di recuperare altre opzioni di verifica lungo il processo di reperimento e costruzione dei dati ambientali.

Oggetto di ampia discussione sono stati anche alcuni particolari operativi molto più specifici e pratici, tra i quali ci sono ad esempio le note criticità su quale sia il corretto regime autorizzativo necessario agli scarichi per gli impianti di messa in sicurezza di emergenza. Tali impianti sussistono in quell'area intermedia che intercorre tra l'inizio della procedura e la prima autorizzazione potenzialmente utile emessa dal responsabile del procedimento, creando qualche apprensione agli intestatari sulla regolarità dello scarico. Anche in questo caso, sempre a effetto della citata fluidità dei procedimenti di bonifica, vengono utilizzate differenti strategie gestionali in differenti amministrazioni competenti, che vedono la mescolanza di vere e

proprie Autorizzazioni uniche ambientali (Aua) in procedimenti di carattere prettamente emergenziale quale quelli di bonifica, con rispettive tempistiche assolutamente non coerenti tra loro. Bisogna inoltre tener presente che le procedure di bonifica dei siti contaminati non sono a istanza di parte (questione giuridico-amministrativa spesso trascurata, a dispetto dell'importanza che ricopre), comportando dei presupposti amministrativi differenti dalle autorizzazioni ambientali "classiche" – appunto a istanza di parte – dai quali non si può prescindere se si vuole intraprendere la strada giusta.

La soluzione, probabilmente, può essere trovata esclusivamente da un intervento legislativo, da attuare però con attenzione e precisione, cercando di evitare il rischio di incontrollata ipertrofia legislativa nel quale si è frequentemente caduti negli ultimi tempi.

Tra i temi principali discussi al tavolo rientra certamente anche quello inerente le interrelazioni tra le bonifiche e altri ambiti amministrativi, primo tra tutti quello dell'urbanistica. È ormai noto che non c'è una vera e propria legislazione di collegamento tra le istruttorie di bonifica e quelle urbanistico-edilizie, generando serie di procedimenti paralleli che avanzano indipendentemente l'uno dall'altro e che causano improvvise e imprevedute interferenze, spesso fatali per la riuscita dei piani attuativi e delle operazioni di riqualificazione del territorio. La storia (dei siti contaminati) insegna che non è sostanzialmente possibile fare bonifiche a "fondo

perduto", caratterizzate da un fattore di sostenibilità troppo basso per poter essere tradotte in una reale strategia territoriale, soprattutto quando si parla di *brownfield* o di aree produttive da riqualificare, in cui il responsabile della contaminazione è perso nei meandri delle stratificazioni societarie o troppo remoto all'interno della storia industriale del paese per poter essere individuato.

Serve quindi il "carburante" dell'interessato riqualificatore e sviluppatore del territorio, che necessita del massimo del coordinamento amministrativo per poter portare a termine i piani attuativi, e per poter erogare i fondi necessari al completamento delle bonifiche.

In questa breve sintesi sono esposte le attività iniziali del tavolo Snpa pubblico-privato, attività – come si è visto – ancora in fase argomentativa e un po' lontane da concrete soluzioni, ma sulle quali si continuerà a lavorare efficacemente. Infatti il tavolo vede origine primaria nei lavori preparatori della Conferenza nazionale Snpa di febbraio 2019, ma ha i presupposti e le intenzioni di proseguire anche in futuro, portando avanti l'attività di confronto tra il sistema pubblico e quello privato, di fondamentale e cruciale importanza in ambiti a elevata discrezionalità come la bonifica dei siti contaminati.

Igor Villani

Arpa Emilia-Romagna
Coordinatore Tavolo di lavoro
"Bonifiche e sedimenti"



FOTO: ARPAE EMILIA-ROMAGNA