



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 settembre 2014

NUMERO AFFARE 01749/2014

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio dg tutela territorio e risorse idriche.

Schema di decreto ministeriale concernente procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione di carburanti

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 18150/TRI del 3 luglio 2014, trasmessa con nota n. 0023016/TRI del 29 agosto 2014 e pervenuta in Segreteria il 4 settembre 2014, con la quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare (Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Vista la successiva nota dell'Amministrazione n. 0023779/TRI del 29 settembre 2014 pervenuta in pari data in Segreteria;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere Damiano

Nocilla;

Premesso:

Il co. 4 dell'art. 252 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, richiamato dall'art. 247, co. 13 bis, del medesimo d.lgs., all'ultimo periodo recita: "Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione dei carburanti".

In attuazione di tale disposizione è stato predisposto il decreto ministeriale in oggetto, essendosi tenuto conto che – come riferisce l'Amministrazione – "l'esigenza di una disciplina specifica della materia trae origine dalla peculiare natura degli inquinanti riconducibile alle attività dei punti vendita della rete di distribuzione dei carburanti e dalla compatibilità di tali punti vendita con qualsiasi destinazione urbanistica, escluse le zone omogenee A e le aree gravate da particolari vincoli.

Gli impianti di distribuzione dei carburanti, infatti, sono diffusi in tutte le zone urbanistiche e, dai dati ISPRA del 2013, risulta che costituiscono circa il 20% dei siti potenzialmente contaminati del territorio nazionale.

Occorre, poi, considerare che i punti vendita carburanti sono localizzati in aree di ridotte dimensioni".

Prosegue l'Amministrazione: "In ragione delle considerazioni che precedono, lo schema di provvedimento disciplina i criteri, le procedure e gli obiettivi di intervento, tenendo conto dell'effettivo utilizzo e delle caratteristiche ambientali delle aree di sedime e di pertinenza dei punti vendita carburanti e delle aree limitrofe, al fine di prevenire, ridurre ed eliminare nel modo più appropriato ed efficace i rischi per la salute dovuti alla potenziale esposizione a sostanze inquinanti da dette attività e la diffusione della contaminazione". L'Amministrazione riferisce altresì che: "Nella determinazione degli scenari di esposizione da applicare nell'analisi

di rischio per la bonifica dei siti nei quali sono stati realizzati e gestiti punti vendita carburanti si è preso in considerazione quanto riportato all'appendice "V" del manuale "Criteri metodologici per l'applicazione dell'analisi di rischio ai siti contaminati", revisione 2. elaborato da ISPRA, ARPA, ISS, e INAIL" e che "sullo schema di provvedimento sono stati acquisiti i pareri dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)".

Quanto poi al contenuto del provvedimento in esame, esso, all'art. 1, individua – secondo la relazione dell'Amministrazione - la finalità del decreto nella definizione di criteri semplificati per la caratterizzazione, la messa in sicurezza e la bonifica dei suoli e delle acque sotterranee delle aree di sedime o di pertinenza dei punti vendita carburanti, nonché di criteri di attuazione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza, ricordando che "la nuova disciplina in esame interviene sul piano oggettivo delle procedure, dei criteri e delle modalità di intervento, senza alcuna modifica o integrazione del regime delle responsabilità previste dalla parte IV Titolo V del d.lgs. n. 152 del 2006".

L'art. 2, inoltre, precisa – come riferisce l'Amministrazione – che al regime della bonifica dei punti vendita carburanti si applicano le definizioni di cui all'art. 240 d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni, con particolare riferimento alle nozioni di "misure di prevenzione", di "messa in sicurezza d'emergenza" e di "bonifica".

Sono, inoltre, definite, al co. 2, le nozioni di rete di distribuzione carburanti e punto vendita carburanti, al fine di meglio delimitare l'ambito oggettivo di applicazione del decreto; sicchè l'estensione massima delle aree dei punti vendita carburanti, che rientrano nel campo di applicazione della procedura semplificata, deve riguardare una porzione di territorio, interessata dal sedime o dalle pertinenze di un impianto di distribuzione carburanti non

superiore a 5000 mq. Tale porzione di territorio deve essere 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. Sono esclusi dall'applicazione del d.m. gli impianti a uso privato per la distribuzione di carburanti a uso esclusivo di imprese produttive e di servizi.

Quanto all'art. 3, esso, al primo comma – a detta dell'Amministrazione – “stabilisce che in presenza di una situazione di inquinamento in atto devono essere individuate e attuate le misure di prevenzione, e gli speciali interventi di prevenzione consistenti in misure di messa in sicurezza d'emergenza, necessari per prevenire, impedire ed eliminare la diffusione di sostanze inquinanti al suolo e alle acque sotterranee non contaminati. Tali misure possono consistere anche nella rimozione di fonti inquinanti primarie e secondarie.

Inoltre, in considerazione delle ridotte dimensioni delle aree di sedime e di pertinenza dei punti vendita carburanti sono definite modalità semplificate di caratterizzazione delle aree. A tal fine la lista dei parametri da ricercare è contenuta nell'Allegato 1”.

Per i criteri di applicazione dell'analisi di rischio sito-specifica ai siti inquinati da punti vendita carburanti si fa rinvio all'Allegato 2, che prevede una semplificazione dei criteri stessi.

L'art. 4 prevede che in caso di superamento o pericolo di superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), anche per un solo parametro, deve essere avviato il procedimento ai sensi degli artt. 242 e 245 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni, attraverso la comunicazione agli Enti territoriali e con l'indicazione delle misure di

prevenzione /messa in sicurezza d'emergenza adottate.

Al riguardo la relazione riferisce che “all’esito di tali misure, se la situazione di contaminazione permane, la norma prevede, in linea con la disciplina generale, l’avvio di interventi di bonifica con riduzione della contaminazione alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) o interventi di messa in sicurezza permanente o di bonifica con riduzione di contaminanti a Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) determinate all’esito di analisi di rischio. In entrambi i casi deve essere presentato all’Autorità un unico progetto che deve essere approvato dalle competenti Autorità entro 60 giorni”.

L’art. 5 contiene disposizioni finali e di chiusura con un espresso rinvio all’applicazione delle disposizioni dell’art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni e con la specificazione dei procedimenti in corso cui si applica la disciplina in oggetto.

In particolare l’Amministrazione, assumendo come punto di partenza il dubbio che il presente regolamento si applichi ai punti vendita di carburanti situati al di fuori dei siti di interesse nazionale, si limita ad affermare in relazione che: “ritenendo che la norma primaria [rechi] una generalizzata estensione del campo di applicazione della disciplina in esame anche ad aree esterne ai siti di interesse nazionale, l’articolo in esame prevede che l’interessato possa proporre istanza all’Amministrazione titolare del procedimento per l’applicazione consensuale del presente regolamento anche ai punti vendita esterni ai SIN”.

Quanto, poi, all’Allegato 1, esso riporta una breve lista, indicativa e non esaustiva, di parametri da ricercare nelle aree interessate da attività di distribuzione dei carburanti. Si tratta di un elenco che può essere eventualmente ampliato dagli Enti di Controllo sulla base di specifiche considerazioni al fine di renderlo elasticamente adattabile alle caratteristiche

sito specifiche oggetto di indagine.

Infine l'Allegato 2 contiene i criteri semplificati per l'applicazione dell'analisi di rischio sito-specifica. In particolare definisce le modalità di individuazione delle sorgenti di contaminazione, delle vie di esposizione e dei bersagli.

Considerato:

Il provvedimento normativo in oggetto risente di talune ambiguità proprie della normativa primaria, dovute probabilmente al mancato coordinamento delle modifiche introdotte nel tempo nel d.lgs. 3 aprile 2006. n. 152, con le altre disposizioni del medesimo atto normativo avente forza di legge.

Se, infatti, da un lato, il co. 4 dell'art. 152, così come il co. 13 bis dell'art. 242 (aggiunto dal d.l. n. 91 del 2014, in seguito alle modifiche introdotte nel 2012), fanno riferimento al d.m. in oggetto per quanto riguarda la rete di distribuzione dei carburanti, dall'altro, l'art. 249 prevede, per le aree contaminate di ridotte dimensioni, l'applicazione delle procedure di intervento previste dall'All. 4 al Tit. V della parte IV. Quest'ultimo allegato, nella premessa reca la seguente disposizione: "Il presente allegato riporta le procedure amministrative e tecnico-operative, con le quali gestire situazioni di rischio concreto e potenziale di superamento della soglia di contaminazione (CSC) per i siti di ridotte dimensioni (quali, ad esempio, la rete di distribuzione carburanti) oppure per eventi accidentali che interessino aree circoscritte, anche nell'ambito di siti industriali, di superficie non superiore a 1000 metri quadri".

Ora, non può trascurarsi il dubbio che il complesso delle disposizioni surriferite, in relazione a quanto prescritto dalla lett. b) del co. 2 dell'art. 2 del provvedimento in esame, stia a significare che nella rete di distribuzione carburanti possa identificarsi un triplice regime: a) impianti insistenti in un'area, che superi i 5000 mq.; b) impianti insistenti in un'area tra i 1000 e i

5000 mq.; c) impianti collocati in un'area inferiore ai 1000 mq. Con la conseguenza che per gli impianti sub a) sarebbe applicabile il regime generale concernente tutte le attività che comportino rischi per il territorio, il sottosuolo e le falde; mentre per quelli sub b) sarebbe applicabile il regime di cui al presente d.m., dovendosi infine regolare gli impianti di cui sub c) secondo le norme scaturenti dal combinato disposto dell'art. 249 d.lgs. n. 152 del 2006 con l'allegato n. 4 al Tit. V della parte IV del medesimo d.lgs.

Tale interpretazione, pur sostenibile sul piano della pura logica, finirebbe per contraddire, però, gli stessi intenti semplificatori seguiti dal legislatore con le disposizioni dell'art. 242, co. 13 bis, e dell'art. 252, co. 4 ultimo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, nei limiti in cui introdurrebbe un ulteriore elemento di complicazione in una normativa già di per sé abbastanza complicata. Né può trascurarsi il fatto che alla fine impianti di maggiore consistenza (quelli tra 1000 e 5000 mq.) potrebbero godere di semplificazioni maggiori rispetto agli impianti aventi un sedime inferiore a 1000 mq.

E' inoltre necessario tener conto di un ulteriore elemento. La relazione illustrativa afferma con chiarezza che la semplificazione introdotta con il d.m. in esame non innova al regime di responsabilità previsto dal citato d.lgs. n. 152 del 2006. Il che appare alla Sezione corretto sotto ogni profilo. Sembra peraltro opportuno che tale assicurazione si estenda alla sottoposizione a controlli ed al regime di notifica degli eventi potenzialmente inquinanti previsto dal Tit. V della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 e che tutto ciò sia chiarito, così come era chiaro per l'art. 249 del medesimo d.lgs.; in modo da evitare che la rete di distribuzione dei carburanti possa sembrare ad un'analisi superficiale oggetto estraneo alla disciplina generale del suddetto Tit. V, cosa che appare "ictu oculi" ben

lontana dalle intenzioni di chi ha adottato la disposizione di cui all'ultimo periodo del co. 4 dell'art. 252 d.lgs. n. 152 del 2006.

Vi è, infine, la questione, cui si accennava in premessa, se la normativa in oggetto possa applicarsi agli impianti di distribuzione collocati al di fuori dei siti di interesse nazionale. Sembra non possa esservi dubbio che, rientrando le norme di cui al d.m. in oggetto nell'ambito della tutela dell'ambiente, esse debbano applicarsi – come pure auspicato dall'ISPRA – su tutto il territorio nazionale e che la soluzione prevista dalla lett. c) del co. 2 dell'art. 5, che sembra subordinare la loro applicabilità ad un'istanza del soggetto proponente, rivolta all'Amministrazione titolare del procedimento, potenzialmente finisca per sguarnire di tutela ambientale gli impianti di distribuzione aventi area di sedime inferiore ai 5000 mq. e per i quali il soggetto proponente non abbia avanzato apposita istanza, contraddicendo in tal modo le premesse del provvedimento medesimo, che insistono sulla diffusione degli impianti di distribuzione del carburante che costituirebbero “circa il 20% dei siti potenzialmente contaminati del territorio nazionale”. Per converso, ove si volesse sfuggire a tale conseguenza si arriverebbe all'estremo dell'applicazione del regime generale riguardante tutti i siti potenzialmente inquinanti a tutti gli impianti di distribuzione del carburante collocati fuori dei SIN, anche se aventi un sedime addirittura inferiore ai 1000 mq. Occorre pertanto che l'Amministrazione trovi una soluzione coerente con tali premesse.

Venendo ora alle puntuali osservazioni al provvedimento, deve sottolinearsi l'opportunità, nel preambolo, di eliminare i tre “considerato” ed il “tenuto conto” e di anticipare il quarto “visto” al primo posto nonchè di unificare il primo ed il secondo “visto” (divenuti secondo e terzo visto) con la seguente formulazione: “Visto il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare gli artt. 242, co. 13 bis, 249 e

252, co. 4, ultimo periodo”. Nella alinea che recita: “Vista l’appendice V del manuale” occorre indicare il criterio di reperibilità di tale appendice, cioè gli estremi della sua pubblicazione.

Infine, si nota la mancanza del richiamo all’art. 17, co. 3, della legge n. 400 del 1988 e della menzione della formula di rito per la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che deve essere effettuata ai sensi del suddetto co. 3 dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988.

All’art. 1, primo comma, dopo le parole “punti vendita carburanti” è opportuno inserire le altre “(PV)”.

All’art. 2, u.c., ultimo periodo, non è chiara – come rilevato dall’ISPRA – la “ratio” della esclusione degli impianti a uso privato, anche perché, una volta ritenuta la potenzialità inquinante di ogni impianto di distribuzione di carburanti, la disposizione in oggetto potrebbe sembrare operare un’esenzione di quelli ad uso esclusivo delle imprese dall’applicazione del Tit. V della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006. Si suggerisce, inoltre, che – in ogni caso- la dizione “imprese produttive e di servizi” venga sostituita dall’altra “imprese produttive di beni e servizi”.

All’art. 3, il co. 1 dovrebbe essere preceduto dalla descrizione degli eventi (o comunque dei periodi di tempo) in presenza dei quali insorgono i doveri che vi sono previsti, altrimenti la disposizione assumerebbe il carattere di mera disposizione di principio e programmatica. Pertanto – riprendendo quanto affermato nella relazione illustrativa – all’inizio del comma potrebbero essere inserite le seguenti parole: “In presenza di una situazione di inquinamento possibile o in atto”. Al co. 2, lett. c), dopo le parole “all’allegato 1 al presente decreto.” inserite le altre: “, che ne costituisce parte integrante.”. Analogamente al co. 3, dopo le parole “all’allegato 2 al presente decreto,” vanno previamente inserite le altre “che ne costituisce parte integrante,”. Sembra inoltre opportuno sostituire l’espressione “off-

site” con l’espressione italiana “fuori sito” eventualmente seguita tra parentesi dalla corrispondente espressione inglese. Al co. 4, poi, dopo le parole: “tiene conto” vanno inserite le altre: “, per quanto possibile,”.

All’art. 4, co. 1, sembrerebbe opportuna una più chiara indicazione, al primo ed al quarto comma, dei soggetti tenuti ad osservare l’obbligo di comunicazione; inoltre non è chiaro perché, accanto agli artt. 142 e 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, non sia stato indicato anche l’art. 242 bis riferentesi alla procedura semplificata per le operazioni di bonifica. Sarebbe opportuno inoltre sostituire alla dizione “misure di prevenzione/messa in sicurezza”, l’altra “misure di prevenzione o di messa in sicurezza”, ove deve esser chiaro che “o” è meramente disgiuntivo e non alternativo.

Si raccomanda, poi, che ovunque ricorrano (art. 4, co. 1 e art. 5, co. 1) le abbreviazioni: “e ss. mm. ii.” esse siano sostituite dall’espressione per esteso: “e successive modificazioni e integrazioni”.

Si nota, inoltre, come manchi una qualche previsione specifica della fattispecie di contaminazione delle falde acquifere, analogamente a quanto previsto dall’all. 4 Tit. V della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

In definitiva ed in considerazione di quanto esposto in precedenza, sembrerebbe opportuno un ripensamento ed una riscrittura della lett. c) del co. 2 dell’art. 5.

Per quanto riguarda poi gli allegati, a parte la necessità di indicare accanto a ciascuno di essi l’articolo specifico che lo richiama, e cioè per l’allegato 1 l’art. 3, co. 2, e per l’allegato 2 l’art. 3, co. 3, si fa notare che all’allegato 2, al punto 1, nel periodo che inizia con le seguenti parole: “Per il calcolo delle CSR....” l’espressione “area di proprietà” va sostituita dall’altra “sedime di pertinenza” (sostituzione che deve operarsi anche al punto 2.1, primo periodo); mentre nel periodo successivo del medesimo punto 1, dopo le parole: “soprattutto nelle aree” andrebbero aggiunte le altre: “anche

esterne”. Nella penultima riga del medesimo punto 2.1, dopo la parola: “campagna”, va inserita la parola: “di”.

Inoltre, sempre all'allegato 2, il punto 2.3 dovrebbe essere denominato 2.2 e viceversa il punto 2.2 dovrebbe essere denominato 2.3. Per quanto riguarda l'espressione “Punto di Conformità” si raccomanda di unificarne la scrittura o sempre con lettera maiuscola o sempre con lettera minuscola.

Al punto 2.2, ora divenuto 2.3, nel periodo che inizia con le parole: “Il set minimo di punti di campionamento...” l'abbreviazione “p.c.” deve essere sostituita dalla scrittura per esteso “piano di campagna”.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione

L'ESTENSORE
Damiano Nocilla

IL PRESIDENTE
Giuseppe Faberi

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini