

## **Certificato di avvenuta bonifica e piano scavi: riferimenti normativi e brevi considerazioni di coordinamento.**

**di Federico Vanetti <sup>(1)</sup>**

Negli ultimi anni (*post* entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006) i progetti di riqualificazione di aree urbane dismesse hanno evidenziato una certa complessità nel coordinamento della bonifica del sito (quasi sempre necessari) con lo sviluppo edilizio vero e proprio.

In particolare, il passaggio dai lavori di bonifica (in molti casi consistenti nell'asportazione del terreno contaminato) a quelli edilizi (spesso consistenti in ulteriori scavi di terreno non contaminato) può comportare anche diversi mesi di ferma dei cantieri, con conseguente ritardo nella realizzazione del progetto e aumento dei costi a carico degli operatori.

Tale periodo di sospensione dipende principalmente dai tempi amministrativi necessari per chiudere la procedura di bonifica e, quindi, per autorizzare la successiva fase edilizia, con il rilascio del relativo titolo e con la contestuale approvazione del piano scavi.

Le esigenze di tutela ambientale, infatti, richiedono agli enti locali puntuali verifiche sulla corretta e separata gestione dei terreni contaminati da quelli non contaminati.

Il d.lgs. n. 152 del 2006 ed, in particolare l'art. 186 (oggetto di recenti modifiche <sup>(2)</sup>), detta una disciplina per la gestione delle bonifiche e delle terre e rocce da scavo non sempre di facile e immediata applicazione, che richiede l'intervento di più amministrazioni, ognuna con compiti e ruoli diversi.

Il quadro normativo di riferimento, in continua evoluzione, è inoltre interessato da una mutevole prassi amministrativa, che spesso complica o aggrava le previsioni di legge <sup>(3)</sup>.

Con il presente contributo, si vogliono passare in rassegna le disposizioni di legge che regolano la chiusura del procedimento di bonifica e l'approvazione del piano scavi edilizio, al fine di offrire qualche spunto di riflessione per un migliore coordinamento delle due fasi.

### ***a) Chiusura della procedura di bonifica***

L'atto formale di chiusura del procedimento di bonifica è la "*certificazione di avvenuta bonifica*" rilasciata dalla Provincia.

Tale certificazione era già prevista dalla normativa previgente.

L'art. 12 del d.m. n. 471 del 1999, infatti, disponeva che «*il completamento degli interventi di bonifica e ripristino ambientale e la conformità degli stessi al progetto approvato sono accertati dalla Provincia mediante apposita certificazione predisposta in conformità ai criteri ed ai contenuti indicati nell'Allegato 5. ... La certificazione di cui al comma 2 costituisce titolo per lo svincolo delle garanzie finanziarie di cui all'art. 10, comma 9*».

Il citato allegato 5, invero, rappresentava un modello esemplificativo di certificazione in cui erano richiamate una relazione di collaudo dei lavori di bonifica e una relazione tecnica finale di sintesi predisposta dal funzionario provinciale.

L'espresso riferimento a tali relazioni aveva spinto gli enti competenti a ritenere necessario che l'operatore, in contraddittorio con ARPA, effettuasse una prima relazione (collaudo o fine lavori) e il

---

<sup>1</sup> *Avvocato in Milano (DLA Piper).*

<sup>2</sup> *D.lgs. n. 4 del 2008.*

<sup>3</sup> *Di particolare interesse è la prassi seguita a Milano, la quale, da un lato, evidenzia il problema (nel senso che il coordinamento tra le due fasi spesso richiede 3 - 6 mesi), dall'altro, offre diversi spunti per superare il problema stesso. Nel prosieguo, si richiameranno alcuni usi e o accordi relativi a Milano, i quali possono anche offrire spunti agli altri Comuni per la risoluzione delle criticità trattate nel presente articolo.*

funzionario provinciale, responsabile dell'istruttoria, rilasciasse una seconda relazione avente ad oggetto l'intera procedura di bonifica <sup>(4)</sup>.

In assenza di particolari indicazioni sui contenuti di tale seconda relazione, il funzionario incaricato spesso riconsiderava tutti i passaggi della procedura stessa, tutti i provvedimenti assunti, nonché le modalità di gestione dei terreni rimossi.

Tale doppia verifica necessitava di tempi e risorse che aggravavano il procedimento e ritardavano il rilascio del certificato e, in considerazione del fatto che la Provincia era ed è uno degli enti che partecipano attivamente alla procedura di bonifica (condotta attraverso Conferenze di Servizi), la ripetizione dei controlli appariva quantomeno di dubbia opportunità.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, il d.m. n. 471 del 1999 è stato abrogato e con esso l'allegato 5.

La certificazione di avvenuta bonifica è oggi disciplinata dagli artt. 242 e 248 del nuovo decreto.

Il primo prevede che «... *Compete alla provincia rilasciare la certificazione di avvenuta bonifica. Qualora la provincia non provveda a rilasciare tale certificazione entro trenta giorni dal ricevimento della delibera di adozione, al rilascio provvede la regione*».

Il secondo, invece, dispone che «*il completamento degli interventi di bonifica, di messa in sicurezza permanente e di messa in sicurezza operativa, nonché la conformità degli stessi al progetto approvato sono accertati dalla provincia mediante apposita certificazione sulla base di una relazione tecnica predisposta dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente territorialmente competente*.

*La certificazione di cui al comma 2 costituisce titolo per lo svincolo delle garanzie finanziarie di cui all'art. 242, comma 7*».

Il d.lgs. n. 152 del 2006, a differenza della normativa precedente, riserva, quindi, espressamente ad ARPA il compito di predisporre la relazione tecnica a supporto della Provincia, alla quale spetterebbe solo un ruolo formale di certificatore della procedura e ciò nell'ottica di semplificare la chiusura del procedimento.

Completata la relazione tecnica di ARPA, alla Provincia, quindi, non rimarrebbe che dettare le prescrizioni per il futuro utilizzo dell'area, senza necessità di svolgere ulteriori verifiche.

Il ruolo dell'ente provinciale nel dettare le prescrizioni potrebbe risultare più o meno sostanziale a seconda che sia stata espletata l'analisi di rischio e/o siano state eseguite opere che limitino l'uso del sito.

In tal caso, il sito, per quanto "bonificato" (ossia sono state garantite le CSR <sup>(5)</sup>), non necessariamente è idoneo ad ulteriori scavi <sup>(6)</sup>, ma occorrerebbe invece valutare di volta in volta l'impatto del nuovo assetto dell'area rispetto ai risultati conseguiti con la procedura di bonifica e, quindi, la possibilità o meno di intervenire sui terreni mediante nuovi scavi.

Minori problemi e perplessità, invece, sussistono rispetto agli interventi di bonifica volti a ripristinare le CSC <sup>(7)</sup> attraverso la rimozione del terreno contaminato.

In questo caso, una volta conclusa la bonifica, non dovrebbero sussistere particolari problemi nel prevedere una ulteriore fase di escavazione.

Per quanto riguarda la tempistica del rilascio del certificato di avvenuta bonifica, è opportuno osservare che il d.lgs. n. 152 del 2006 fornisce ulteriori indicazioni.

---

<sup>4</sup> *A titolo esemplificativo, con l'adozione delle "Linee Guida per il collaudo di scavi per interventi di bonifica on-site e off-site" la Provincia di Milano affidava ad ARPA, in contraddittorio con l'operatore, la fase di collaudo, riservandosi, invece, il compito di redigere la relazione tecnica finale propedeutica al rilascio del certificato di avvenuta bonifica da parte della Provincia*

<sup>5</sup> *Concentrazioni soglia di rischio.*

<sup>6</sup> *Basti pensare al caso in cui sia stato eseguito un capping protettivo e isolante.*

<sup>7</sup> *Concentrazioni soglia di contaminazione.*

L'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, infatti, l'intervento sostitutivo della Regione qualora la Provincia non provveda al rilascio del certificato entro 30 giorni.

Invero, la disposizione non è chiara in quanto tale termine sembrerebbe legato alla delibera di adozione del progetto di bonifica e non - come sarebbe più logico - alla consegna della relazione tecnica di ARPA.

Tuttavia, è indubbio che il termine previsto dalla legge per il rilascio del certificato sia espressamente indicato in 30 giorni. Ragionevolmente si può ritenere - ad avviso di chi scrive - che tale termine inizi a decorrere dalla consegna della relazione tecnica o, comunque, dalla presentazione dell'istanza per il rilascio del certificato.

Il mancato rispetto dei 30 giorni determinerebbe l'attivazione dei poteri sostitutivi della Regione.

Tuttavia, è bene osservare che molte Regioni hanno delegato ai Comuni il coordinamento della procedura di bonifica, spogliandosi così di buona parte dei propri compiti ed estraniandosi, di fatto, dalle ordinarie procedure di bonifica.

Sarebbe, quindi, necessario verificare se le leggi delega trasferiscano in capo ai comuni anche la funzione sostitutiva, generalmente riservata agli enti sovraordinati.

Ad ogni buon conto, il ruolo marginale che le Regioni si sono riservate e la poca chiarezza della previsione di legge citata hanno reso, di fatto, inoperativo o di difficile applicazione l'intervento sostitutivo <sup>(8)</sup>.

#### **b) Piano scavi**

Per quanto riguarda, invece, il piano scavi non esiste una specifica disciplina che abbia ad oggetto tale piano, ma la stessa deve essere ricavata dalle altre previsioni che direttamente o indirettamente si riferiscono agli scavi e alla gestione dei terreni di risulta.

Gli scavi edilizi, in quanto interventi idonei a trasformare l'area, sono soggetti all'ottenimento di idoneo titolo edilizio (DIA o permesso di costruire ai sensi del d.P.R. n. 380 del 2001) <sup>(9)</sup>.

La gestione delle terre e rocce da scavo è, inoltre, regolata anche dall'art. 186 del d.lgs. 152/06, che stabilisce i criteri per il riutilizzo di tali materiali o le modalità di smaltimento degli stessi.

In particolare, il reimpiego delle terre escavate è consentito solo qualora vi sia certezza dell'integrale utilizzo ("*la certezza del loro integrale utilizzo sia dimostrata*"), senza necessità di preventivo trattamento.

Una delle condizioni per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo è che i materiali di risulta non provengano "*da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto*" (cfr. art. 186, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 152 del 2006).

Da qui nasce fondamentalmente il problema di coordinamento tra la procedura di bonifica e quella edilizia.

La non provenienza dei terreni da siti contaminati, infatti, non solo è una condizione per il riutilizzo di tali materiali, ma è anche circostanza idonea ad incidere sugli eventuali costi di smaltimento dei terreni stessi, qualora non reimpiegati.

Si pone, dunque, il problema di dover comprendere come debba essere interpretata la norma, ossia se la stessa consideri qualsiasi sito che sia stato sottoposto a bonifica o solo quelli rispetto ai quali è in corso una bonifica.

---

<sup>8</sup> Non si è a conoscenza di interventi sostitutivi da parte delle Regioni.

<sup>9</sup> Si segnala, TAR Piemonte n. 4057/2005, secondo cui "*Ai fini della necessità o meno del permesso di costruire relativamente a lavori di sbancamento del terreno, occorre distinguere tra gli scavi finalizzati ad utilizzo edilizio e le consimili attività non connesse all'edificazione: soltanto nella prima ipotesi essi sono da ritenersi compresi nell'intervento complessivo e non richiedono uno specifico titolo autorizzativo, mentre i lavori di sbancamento in assenza di opere in muratura, in quanto modificano autonomamente l'ambiente, necessitano di detto permesso*".

Ad avviso di chi scrive, la seconda interpretazione è preferibile, in quanto la *ratio* della norma citata mira a voler evitare che i terreni rimossi in occasione di una procedura di bonifica vengano confusi con i terreni rimossi in occasione di scavi edilizi.

Ne consegue che si può ritenere ammissibile il riutilizzo di terre e rocce da scavo provenienti da siti rispetto ai quali è stata conclusa la procedura di bonifica ed è stata rilasciata la relativa certificazione <sup>(10)</sup>.

La verifica della corretta gestione delle terre e rocce da scavo è, quindi, demandata ad un documento tecnico, comunemente definito "piano scavi".

Per quanto riguarda i contenuti di tale piano non esistono specifici riferimenti normativi.

È normalmente affidato agli organi tecnici o agli enti locali il compito di dettare le linee guida o di fornire le indicazioni necessarie per la corretta predisposizione di tale documento. In generale, lo stesso dovrebbe illustrare il programma di scavo e, quindi, indicare la destinazione e la gestione dei terreni di risulta.

Rispetto alle modalità di approvazione del piano scavi, l'art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che *"«ove la produzione di terre e rocce da scavo avvenga nell'ambito della realizzazione di opere o attività diverse da quelle di cui al comma 2 e soggette a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività, la sussistenza dei requisiti di cui al comma 1, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo, che non possono superare un anno, devono essere dimostrati e verificati nell'ambito della procedura per il permesso di costruire, se dovuto, o secondo le modalità della dichiarazione di inizio attività (DIA)»*.

Tale modalità di valutazione è stata introdotta dal d.lgs. n. 4 del 2008, il quale, a differenza della versione originaria dell'art. 186 (*«per i materiali di cui al comma 1 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione progettualmente prevista a differenti cicli di produzione industriale, nonché il riempimento delle cave coltivate, oppure la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, qualora ciò sia espressamente previsto, previo, ove il relativo progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 3 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità progettuali di rimodellazione ambientale del territorio interessato»*) prevede che il Piano Scavi sia valutato e approvato contestualmente al titolo edilizio.

Mentre nella versione originaria dell'art. 186, ARPA era dunque competente a valutare ed esprimere parere in merito al piano, oggi, dopo la riforma citata, l'organo competente è l'amministrazione comunale.

Tuttavia, se da un lato, il piano scavi valutato congiuntamente alla domanda di permesso di costruire non desta particolari problemi in quanto l'istruttoria tecnica per il rilascio del titolo edilizio dovrebbe essere idonea a garantire anche una valutazione tecnica del piano, maggiori problemi potrebbero sorgere rispetto alla DIA, che generalmente comporta la formazione tacita del titolo edilizio senza la necessità di una istruttoria tecnica.

Laddove, infatti, l'art. 186 parla di verifica dei requisiti per il riutilizzo dei terreni scavati, sorge spontaneo chiedersi se il meccanismo della DIA sia applicabile anche in questa situazione, rispetto alle quale il fine della norma è la tutela dell'ambiente.

Sul punto, occorre osservare che la legge n. 241 del 1990 esclude l'applicabilità degli istituti del silenzio assenso e della denuncia di inizio attività rispetto alle questioni ambientali.

---

<sup>10</sup> *Recentemente ARPA e il Comune di Milano hanno stipulato un accordo per la gestione dei piani scavo in cui è specificato che "l'utilizzo di terre e rocce provenienti da aree soggette alle procedure dei siti contaminati di cui al Titolo V, Parte IV del decreto legislativo n. 152/2006, è disciplinato dal progetto di bonifica redatto e approvato secondo le modalità previste dalla disciplina di cui allo stesso Titolo V, Parte IV del decreto legislativo n. 152/2006. In particolare, potranno ricadere sotto questa fattispecie terre provenienti da aree soggette a scavi edilizi già certificate o stralciate dal piano di bonifica".*

In considerazione di tale regola di carattere generale, il piano scavi dovrebbe essere espressamente verificato dagli enti in quanto volto a garantire una migliore tutela dell'ambiente.

Pertanto, sebbene la previsione di cui all'art. 186 (che richiama espressamente la DIA) possa anche essere letta come deroga alle previsioni generali sul giusto procedimento amministrativo, appare comunque consigliabile svolgere con l'amministrazione un preventivo confronto tecnico volto a verificare il piano scavi eventualmente allegato alla DIA, magari ottenendo un parere preventivo da parte degli organi tecnici competenti <sup>(11)</sup>.

\* \* \*

In considerazione di quanto più sopra ripercorso ed illustrato, si può ritenere che il passaggio dai lavori di bonifica agli scavi edilizi presuppone la formale conclusione della bonifica prima della presentazione della pratica edilizia.

Infatti, solo dopo aver ottenuto il certificato di avvenuta bonifica è possibile presentare il piano scavi ai sensi dell'art. 186.

Come detto, il rilascio di tale certificato in molti casi può richiedere anche diversi mesi, con conseguente sospensione dei cantieri e ritardo nella realizzazione dei progetti.

Occorre, tuttavia, osservare che tale lasso di tempo non appare giustificato, in quanto il d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che la certificazione sia rilasciata dalla Provincia in 30 giorni, sulla base della relazione tecnica di collaudo predisposta da ARPA (o dall'operatore con la validazione di ARPA), senza necessità di ulteriori relazioni.

Qualora la Provincia non rispettasse tale termine, l'operatore potrebbe richiedere l'intervento sostitutivo della Regione e, eventualmente, potrebbe adire anche il T.A.R. per l'impugnazione del silenzio inadempiuto.

L'esperimento di tali rimedi, tuttavia, necessiterebbe comunque di diverso tempo (2 o 3 mesi) con il conseguente rischio di vanificare il fine stesso dell'intervento sostitutivo o del ricorso al T.A.R.

È, invece, auspicabile che siano gli enti locali e, in particolare, le province, a dotarsi di norme procedurali conformi alle disposizioni di legge e volte a garantire, da un lato, la tutela ambientale, dall'altro, il successo dei progetti di riqualificazione.

In ogni caso, la predisposizione del certificato di avvenuta bonifica (che - come detto - dovrebbe recepire le conclusioni della relazione tecnica e, eventualmente, dettare le prescrizioni sull'uso dell'area) non dovrebbe (potrebbe) richiedere tempi particolarmente lunghi. I 30 giorni previsti dalla legge parrebbero un termine congruo per esaminare la relazione tecnica e predisporre le prescrizioni che interessano l'area.

Un volta rilasciato il certificato di bonifica, gli operatori potranno dunque presentare, unitamente alla domanda per il titolo edilizio, anche il piano scavi ai sensi dell'art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006.

In caso di DIA, è consigliabile - come detto - ottenere un parere preventivo da allegare, così che sia espressamente verificata la correttezza del piano scavi e non sia necessario interrompere il termine di formazione del titolo edilizio per istruire l'esame del piano.

Con il presente contributo, quindi, si spera di aver fornito qualche utile considerazione per la miglior gestione del passaggio dai lavori di bonifica all'approvazione del piano scavi relativo ai lavori edilizi.

---

<sup>11</sup> *Sempre con riferimento a Milano, l'Accordo tra il Comune e l'ARPA prevede che in caso di DIA l'operatore privato possa richiedere a sue spese il preventivo parere di ARPA da allegarsi al piano. In caso di parere favorevole, il Comune non interrompe il termine di formazione del titolo, ritenendo assolta la verifica del piano. Qualora, invece, il piano fosse presentato senza parere preventivo, l'Amministrazione comunale provvede a verificare essa stessa il documento, interrompendo il termine di 30 giorni per la formazione del titolo edilizio.*