3. INQUADRAMENTO NORMATIVO

3.1 Premessa

Le norme di riferimento antecedenti al 1997, risultavano carenti nel settore specifico delle bonifiche dei terreni inquinati ed erano:

- D.P.R. 915 del 10.9.1982 e successive disposizioni applicative (deliberazione del Comitato Interministeriale del 27.7.1984) concernenti la classificazione e lo smaltimento dei rifiuti, compresi i rifiuti tossico-nocivi;
- Legge 441 del 29.10.1987 (art. 5) che affidava alle regioni il compito di predisporre ed approvare i Piani per la bonifica delle aree inquinate;
- Legge 475 del 9.11.1988 recante "Disposizioni urgenti in materia di smaltimento di rifiuti industriali";
- Decreto ministeriale del 16.5.1989 con cui il Ministero dell'Ambiente fissa i criteri e le linee guida per la elaborazione e predisposizione dei Piani di bonifica, una lista di priorità, nonché strumenti finanziari di intervento, sia per la progettazione che per la realizzazione delle opere di bonifica.

3.2 Regime ordinario

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/97 ha abrogato il D.P.R. n. 915/82, la Legge n. 441/87 (ad eccezione degli artt. 1, 1 bis, 1 ter, 1 quater, 1 quinquies e 14, comma 1) e la Legge n. 475/88 (ad eccezione degli artt. 7, 9 e 9 quinquies); successivamente il D.Lgs. n. 22/97 è stato integrato ed in parte modificato dal D.Lgs. n. 389 dell'8.11.1997.

Il D.Lgs. n. 22/97, all'art. 6, comma 1, lett. *n)* ed *o)* definisce:

- Bonifiche: ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area;
- Messa in sicurezza: ogni intervento per il contenimento o l'isolamento definitivo della fonte inquinante rispetto alle matrici ambientali circostanti.

- I punti salienti del D.Lgs. n. 22/97 e s.m.i. in materia di bonifica riguardano:
- divieto di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo, nel suolo e nelle acque superficiali e sotterranee (art. 14), con obbligo di rimozione e ripristino con ordinanza sindacale e/o eventuale esecuzione in danno dei soggetti obbligati e relative sanzioni (artt. 50 e 51);
- disposizioni procedurali (art. 17, comma 2) e sanzionatorie (art. 51 bis), per chiunque cagioni superamenti dei limiti di accettabilità della contaminazione o determini un concreto ed attuale pericolo di superamento degli stessi;
- definizione delle competenze degli enti in materia e dell'iter autorizzativo (art. 17);
- attestazione, mediante apposita certificazione rilasciata dalla Provincia competente per territorio, dell'avvenuto completamento degli interventi previsti dai progetti di bonifica (art. 17, comma 8);
- affermazione che gli interventi di bonifica costituiscono onere reale sulle aree inquinate e che tale onere deve essere riportato nel certificato di destinazione urbanistica (art. 17, comma 10);
- affermazione che le spese sostenute per la bonifica sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (art. 17, comma 11);
- novità in materia di responsabilità e risarcibilità delle spese, relative alle operazioni di ripristino dei luoghi in seguito ad abbandono e/o deposito incontrollato di rifiuti o loro immissione in acque superficiali e/o sotterranee, individuando come soggetto responsabile anche il proprietario dell'area e i titolari di diritti reali di godimento sull'area ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa;
- classificazione dei rifiuti basata sul C.E.R. (Codice europeo del rifiuto) che fa principalmente riferimento alle classi merceologiche di provenienza e non sulla composizione chimico-fisica del rifiuto (art. 7);
- distinzione tra anagrafe dei siti da bonificare (art. 17, comma 12), che le regioni devono predisporre sulla base delle notifiche da parte dei soggetti interessati e dagli accertamenti degli organi di controllo, e piano per la bonifica delle aree inquinate che comprende i siti inquinati sui quali, essendo più elevato il rischio, più urgente risulta essere l'intervento di bonifica, compresi i siti pubblici e quelli per i quali non è possibile individuare un soggetto obbligato (art. 22, comma 5).

Il decreto indica che chiunque cagiona il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione, ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti deve [art. 17, comma 2]:

1. dare comunicazione, entro 48 ore, al Comune, alla Provincia ed alla Regione, nonché agli organi di controllo sanitario e ambientale;
2. entro le successive 48 ore dalla notifica comunicare a Comune e Provincia gli interventi di messa in sicurezza adottati;
3. entro 30 giorni dall'evento presentare al Comune e alla Regione il progetto di bonifica.

La stessa procedura, se si individua il soggetto obbligato, viene attivata nei casi in cui siano i soggetti e gli organi pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali ad individuare siti inquinati, dandone comunicazione a Comune, Provincia e Regione.

Il decreto legislativo stabiliva (art. 17, comma 1) che entro tre mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministero dell'Ambiente, di concerto con i Ministeri dell'Industria e della Sanità, avrebbe provveduto a definire degli standard nazionali di norme e criteri relativi alla corretta gestione del risanamento delle aree inquinate.

Con il decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 vengono definiti gli standard nazionali prima citati e, in particolare:

a) i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti;
b) le procedure di riferimento per il prelievo e l'analisi dei campioni;
c) i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché la redazione dei progetti di bonifica;
d) i criteri per le operazioni di bonifica di suoli e falde acquifere che facciano ricorso a batteri, a ceppi batterici mutanti, a stimolanti di batteri naturalmente presenti nel suolo;
e) il censimento dei siti potenzialmente inquinati, l'anagrafe dei siti da bonificare e gli interventi di bonifica e ripristino ambientale effettuati da parte della pubblica amministrazione;
f) i criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale.

E' inoltre compito dello Stato [art. 18, comma 1, lettera n)] la determinazione dei criteri per individuare gli interventi di bonifica che, in relazione al rilievo dell'impatto sull'ambiente connesso, all'estensione dell'area interessata, alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, rivestono carattere di interesse nazionale.

Competono invece alle Regioni [art. 19, comma 1, lettera h)] le linee guida e i criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza, nonché l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazione. Le Regioni devono inoltre redigere, sentite le Province ed i Comuni, i piani regionali di gestione dei rifiuti, dei quali fa parte integrante [art. 22, comma 5] il piano per la bonifica delle aree inquinate; tale piano deve prevedere:

a) l'ordine di priorità degli interventi;
b) l'individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinanti presenti;
c) le modalità degli interventi di bonifica e risanamento ambientale, che privilegino prioritariamente l'impiego di materiali provenienti da attività di recupero di rifiuti urbani;
d) la stima degli oneri finanziari;
e) le modalità di smaltimento dei materiali da asportare.

Alle Province compete [art. 17, comma 8 e art. 20, comma 1, lettera b)] il controllo e la verifica degli interventi di bonifica, la certificazione dell'avvenuto completamento degli stessi ed il controllo del monitoraggio ad essi conseguenti.

Ai Comuni compete invece l'approvazione [art. 17, commi 4 e 5 e art. 21, comma 3] dei progetti di bonifica dei siti inquinati entro 90 giorni dalla data di presentazione dei progetti medesimi, tenendo conto di eventuali modifiche ed integrazioni richieste dalla Regione entro 60 giorni.

3.3. STATO DI EMERGENZA

Con nota del 2 dicembre 1998, il presidente della regione siciliana, rappresentava la grave crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, tale da assumere carattere di emergenza igienico-sanitaria con risvolti anche di ordine pubblico; conseguentemente il Presidente del Consiglio dei Ministri, riteneva necessario accogliere la richiesta del Presidente della Regione Siciliana al fine di dotare lo stesso degli strumenti e dei poteri indispensabili a fronteggiare lo stato di grave crisi socio-economico-ambientale in atto, e quindi con proprio decreto del 22 gennaio 1999 dichiarava, ai sensi dell'art. 5 della Legge 24 febbraio 1992, n. 225, lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella regione siciliana.

Successivamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile – con Ordinanza n. 2983 del 31 maggio 1999, nominava il Presidente della Regione Siciliana "*Commissario delegato per la predisposizione ed adozione del Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate di cui all'art. 22 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, di un piano di interventi di emergenza per la gestione di rifiuti urbani nonché per la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla situazione di emergenza".*

Successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1999, lo stato di emergenza verificatosi nel settore dei rifiuti urbani veniva esteso anche ai rifiuti speciali, speciali pericolosi e alla bonifica dei siti inquinati.

In particolare l'art. 6 dell'ordinanza 2983 del 31 maggio 1999, così come modificata ed integrata con successive ordinanze nn. 3048 del 31 marzo 2000, 3072 del 21 luglio 2000, 3136 del 25 maggio 2001 e 3190 del 22 marzo 2002, prevede che "*Il commissario delegato presidente della regione Siciliana, in caso di inadempimento dei competenti uffici dei comuni e della regione alle disposizioni in materia di bonifica dei siti inquinati, con particolare riferimento alle discariche autorizzate e non più attive, alle aree a qualsiasi titolo divenute discariche abusive, nonché ai siti contaminati da amianto, provvede, in deroga al*

regime delle competenze disciplinate dall'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e dal decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471:

a) *ad approvare le misure di messa in sicurezza d'emergenza, dei piani di caratterizzazione, dei progetti preliminari e di quelli definitivi di bonifica e ripristino ambientale;*
b) *a predisporre i piani di caratterizzazione delle aree pubbliche compresi i litorali ed i sedimenti marini, la realizzazione degli interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale di competenza pubblica;*
c) *ad intervenire in via sostitutiva, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, ai sensi dell'articolo 17, commi 10 e 11, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;*
d) *a predisporre il piano regionale di bonifica e ad individuare i siti prioritari.*

Con decreto n. 157 del 26 luglio 2000, il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque ha nominato, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, un sub-commissario bonifiche dei siti inquinati di cui all'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 e al decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471, delle discariche autorizzate e non piu' attive, delle aree a qualsiasi titolo divenute discariche abusive nonche' dei siti contaminati da amianto.

Le competenze attribuite dall'art. 2, comma 7, dell'O.P.C.M. 3072 del 21 luglio 2000, prevedono che in caso di inadempienza dei comuni e della regione il sub-commissario:

- approva le misure di messa in sicurezza d'emergenza;
- i piani di caratterizzazione;
- i progetti preliminari ed i progetti definitivi:
- dispone la caratterizzazione delle aree pubbliche ivi compresi i litorali ed i sedimenti marini;
- realizza gli interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica e ripristino ambientale di competenza pubblica;

- interviene in via sostitutiva, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, applicando quanto disposto dall'art. 17, commi 10 e 11, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;

- svolge, altresi', le attivita' di progettazione, nel caso di cui all'art. 15, comma 2, del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471. 1-bis. Per le attivita' e nei limiti dei poteri di cui al precedente comma 1, il commissario delegato, oltre alle deroghe previste dall'ordinanza n. 2983 del 31 maggio 1999, puo' derogare inoltre all'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ed al decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471.

Inoltre, con l'art. 12 dell'O.P.C.M. 3072 del 21 luglio 2000, i Prefetti delle province di Caltanissetta e Siracusa, sono stati nominati commissari delegati per l'attuazione degli interventi previsti nel piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Caltanissetta - Sicilia orientale e del piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Siracusa - Sicilia orientale di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1995, ciascuno per il territorio provinciale di propria competenza.

Infine, con l'O.P.C.M. 3190 del 22 marzo 2002, per gli interventi previsti dal piano di bonifica e risanamento del Comune di Biancavilla è stato nominato suc-commissario il sindaco di Biancavilla.