



MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



# Accordi di Programma per le bonifiche e lo sviluppo

*Giorgia Scopece*

**Seminario sul tema:**

**“BONIFICHE – Accordi di Programma, transazioni e danno ambientale”**

**Roma, 12 Aprile 2011**

# IL CONTESTO DI RIFERIMENTO:

## I Siti di bonifica di Interesse Nazionale (SIN) - 1

Allo stato, la normativa nazionale ha individuato **n. 57 SIN**.

I SIN possono essere ricondotti a 4 macrotipologie (alcune delle quali contemplano più fattispecie), in quanto interessati dalla presenza di:



## IL CONTESTO DI RIFERIMENTO:

### I Siti di bonifica di Interesse Nazionale (SIN) - 2

Rispetto ai 46 SIN che includono aree produttive, queste sono caratterizzate da:

- **grandi poli industriali nazionali**, in gran parte ancora attivi, in particolare nei settori **chimico, petrolifero e siderurgico**;
- realtà che versano spesso in crisi produttiva e/o occupazionale;
- presenza di Grandi imprese e di PMI che, essendo incluse nel perimetro del SIN, sono sottoposte ai vincoli e agli **obblighi di bonifica** imposti dalla normativa ambientale di riferimento (art. 252 e ss, D.lgs. 152/2006 e s.m.i.)

## **IL CONTESTO DI RIFERIMENTO:**

### **Gli obblighi di bonifica**

Questi obblighi, necessari e dovuti ai fini della tutela dell'ambiente e della salute, se non accompagnati da un processo giuridico/amministrativo efficiente, sono percepiti dalle aziende quali ostacoli – in aggiunta ad altri impedimenti di natura prettamente economico-produttiva e strutturale – allo sviluppo del territorio, sia per le aziende già presenti, sia per l'attrazione di nuovi investimenti.

## IL CONTESTO DI RIFERIMENTO:

### I contenziosi

La difficoltà di far convergere le esigenze di riqualificazione ambientale con quelle produttive determina spesso l'insorgere di **contenziosi amministrativi** che comportano:

- lo stallo delle attività di bonifica da parte dei privati;
- il condizionamento delle opportunità di investimento nelle aree contaminate;
- la compromissione della possibilità di sviluppo di aree strategiche del Paese.

# IL RICORSO A STRUMENTI DI CONCERTAZIONE:

## L'Accordo di Programma

Per far fronte a questa condizione il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare (MATTM) ha esteso ed intensificato il ricorso a

**specifiche forme di Accordo tra Amministrazioni pubbliche (P.A.)**

L'Accordo di Programma, promosso dal MATTM, viene sottoscritto dalle seguenti P.A.:

- *MATTM;*
- *Regione;*
- *Enti locali;*
- *altri Dicasteri (MIT; MiSE);*
- *altri Enti pubblici (Autorità Portuali; Consorzi A.S.I.);*

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

L'Accordo è finalizzato alla:

riqualificazione ambientale delle aree ricadenti nel SIN, in funzione degli obiettivi di sviluppo del tessuto produttivo e di potenziamento delle infrastrutture locali, con particolare riguardo alle aree portuali

La principale peculiarità è rappresentata dalla condivisione di un percorso trasparente che prevede:

- l'individuazione degli interventi di riqualificazione ambientale prioritari;
- gli interventi di sviluppo ad essi ancorati;
- la definizione di una governance di processo stabilita e "blindata".
- le modalità di compartecipazione agli obiettivi di riqualificazione ambientale da parte dei soggetti privati, individuati quali "soggetti obbligati" ai sensi dell'art. 2051 CC,

attraverso:

l'adesione, su base volontaristica, all'Accordo con la sottoscrizione di un Atto Transattivo

## **La *ratio* che legittima lo strumento dell'Atto transattivo**

Impregiudicato il diritto al risarcimento del danno ambientale, nelle aree private gli interventi di messa in sicurezza e bonifica dei suoli e delle acque di falda sono realizzati dai soggetti obbligati ai sensi di legge, in quanto responsabili della contaminazione delle stesse o cui sia, comunque, imputabile il danno ambientale, anche ai sensi dell'articolo 2051 del codice civile con riferimento al danno ambientale cagionato dalle aree di cui hanno la custodia oppure siano soggetti interessati che abbiano presentato comunicazione ai sensi dell'art. 9 del D.M. n. 471/99 e siano, per l'effetto, ora obbligati ai sensi dell'art 245 del D.lgs n. 152/06

# **L'ACCORDO DI PROGRAMMA**

## **Gli interventi di bonifica e riqualificazione ambientale - 1**

Relativamente agli interventi di riqualificazione ambientale, l'Accordo individua prioritariamente gli interventi che l'Amministrazione pubblica intende realizzare nel SIN, con i relativi costi, in particolare:

- caratterizzazioni di suoli pubblici, arenili, aree marino costiere, ove presenti;
- messa in sicurezza e bonifica della falda;
- bonifica dell'area marino costiera;
- messa in sicurezza e bonifica dei suoli pubblici.

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Gli interventi di bonifica e riqualificazione ambientale – 2

Due voci di costo risultano nodali per i soggetti privati che intendono aderire:

- Il costo individuato per la **messa in sicurezza e bonifica della falda;**
- il costo stimato per la bonifica dell'**area marino costiera** e/o il **ripristino ambientale delle aree pubbliche**, configurato come "danno ambientale";

...in quanto:

tali dati rappresentano i valori di riferimento, con gli specifici parametri di ripartizione, per il negoziato che conduce alla sottoscrizione dell'Atto Transattivo

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Efficacia dell'Accordo

L'adesione all'Accordo da parte dei soggetti privati non è obbligatoria. Pertanto l'Accordo dispiega effetti diversificati:

- **per tutti i soggetti presenti nel SIN**, quindi sia per chi aderisce, che per chi non aderisce, la stipula dell'Accordo da parte dei soggetti pubblici determina l'introduzione di procedure semplificate attraverso l'adozione di Protocolli Operativi per l'esecuzione delle indagini analitiche (predisposizione/attuazione del Piano di caratterizzazione)
- **chi non aderisce** è chiamato ad eseguire gli interventi di bonifica delle matrici inquinate (falda, suolo/sottosuolo) ai sensi del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i.
- **chi aderisce all'Accordo** usufruisce di specifiche agevolazioni ivi previste

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Effetti dell'adesione - 1

### Con la stipula della transazione

il "soggetto obbligato" si impegna a:

- concorrere pro quota agli oneri progettuali, di investimento e di gestione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda, che viene progettata e realizzata dalla P.A., da determinarsi in ragione
  - ✓ della superficie delle aree di ciascun soggetto rapportata alla superficie complessiva dell'area che verrà protetta con la realizzazione delle opere suddette;
- corrispondere le somme dovute per "danno ambientale" (determinate sulla base del costo di bonifica dell'area marina oppure delle aree pubbliche), ripartite tra i singoli soggetti in ragione
  - ✓ della superficie delle aree a terra
  - ✓ dell'inquinamento presente nei suoli e nelle acque di falda dell'area medesima
  - ✓ degli anni di possesso dell'area (a partire dal 1986 – legge 349/86 art. 18).

lo Stato si impegna a:

- riconoscere specifiche agevolazioni di natura economica e procedurale, rinunciando altresì alle pretese risarcitorie del danno ambientale cagionato e recuperatorie dei costi sostenuti per gli interventi di bonifica previsti dall'Accordo.

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Effetti dell'adesione – 2

### Agevolazioni di natura economica

#### Contributo per la messa in sicurezza e bonifica della falda:

- **riduzione del 50%** sulla quota di spettanza (ai sensi dell'art. 253, comma 5 del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.).
- possibilità di **scomputare i costi per gli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda** già approvati in Conferenza dei Servizi o realizzati sull'area dal "soggetto obbligato" medesimo, qualora coerenti ed integrabili nell'opera consortile in capo alla P.A..

#### Quota a titolo di "danno ambientale":

- possibilità di parziale **conguaglio con investimenti**, sull'area in questione, riconducibili ad interventi di riparazione in forma compensativa o complementare del "danno ambientale", ai sensi dell'art. 300 e dell'Allegato 3 alla Parte Sesta del D.Lgs. 152/2006 (che recepisce la Direttiva 35/2004/CE), secondo i parametri di eligibilità previsti dalla Disciplina Comunitaria degli aiuti di Stato a tutela dell'ambiente (2008/C 82/01).
- **corresponsione in 10 anni senza interessi** della restante parte della somma, non conguagliabile.

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Effetti dell'adesione – 3

### A TITOLO ESEMPLIFICATIVO: I COSTI DI BONIFICA

- ✓ *Messa in sicurezza e bonifica della falda:*

€ 120.000.000,00

di cui da ripartire tra i "soggetti obbligati": 50%

€ 60.000.000,00

- ✓ *Bonifica dei sedimenti inquinati:*

€ 200.000.000,00

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Effetti dell'adesione – 4

### Agevolazioni di natura procedurale:

- l'onere del *facere* è in capo alla P.A;
- il "soggetto obbligato" è sollevato dalla realizzazione del progetto di bonifica della falda;
- maggiore certezza e rapidità rispetto ai tempi per il riutilizzo ai fini produttivi delle aree;
- la titolarità delle attività di bonifica dei suoli resta comunque in capo al "soggetto obbligato";
- Ai fini del riutilizzo delle aree contaminate sottoposte ai vincoli di bonifica il "soggetto obbligato" che ha sottoscritto l'atto transattivo procede come segue:

***In caso di sola falda inquinata*** → presentazione al MATTM dell'indagine sito specifica, sulla base della quale il Ministero stesso rilascerà il Decreto Direttoriale. Successiva presentazione, al Comune, del suddetto Decreto Direttoriale unitamente al Progetto preliminare di utilizzazione dell'area e alla stima del rischio sanitario ed ambientale;

***In caso di falda e suoli inquinati*** → presentazione al MATTM del progetto di messa in sicurezza e bonifica dei suoli, di una indagine sito specifica e il rilascio della fideiussione, sulla base dei quali il Ministero stesso rilascerà il Decreto Direttoriale. Successiva presentazione al Comune del suddetto Decreto Direttoriale unitamente al Progetto preliminare di utilizzazione dell'area, all'analisi di rischio sito specifica e alla stima del rischio sanitario ed ambientale.

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Fondamenti dell'Accordo - 1

### Gli Accordi di Programma sottoscritti

Il quadro strategico dell'Accordo rappresenta lo strumento idoneo in quanto i soggetti privati possono disporre dei dati quantitativi noti sin dall'inizio (costo falda e "danno ambientale"). Tale strategia è stata applicata favorevolmente dalla P.A. con la stipula di diversi Accordi di Programma che riguardano i SIN di:

- Brindisi,
- Napoli Orientale,
- Augusta-Priolo;
- Piombino.

... ed inoltre, altri Accordi sono in fase di stesura.

Sulla base dell'esperienza mutuata dal SIN di Venezia-Porto Marghera (dove nel tempo sono state sottoscritte n. 30 transazioni), in **attuazione degli Accordi sottoscritti** sopra richiamati, risultano:

- Transazioni sottoscritte → **n. 12**
- Transazioni in fase di negoziazione → **n. 39**

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Fondamenti dell'Accordo - 2

### **Sentenza del Consiglio di Stato N. 08710/2009 REG.DEC. del 20/10/2009**

Rispetto alla legittimità di tale tipologia di Accordo, quale sede idonea ove calare obiettivi, priorità, modalità di attuazione, modalità di coinvolgimento dei soggetti privati, fabbisogno finanziario e stanziamento assentito, si è espresso il Consiglio di Stato con la sentenza N. 08710/2009 REG.DEC., del 20 ottobre 2009 che recita quanto segue:

*"...l'accordo propone una specifica ipotesi di transazione con i soggetti privati che, aderendo, possono usufruire di particolari benefici a carico dei soggetti pubblici, liberandosi al contempo di oneri che, diversamente, resterebbero a loro carico. La legittimità del procedimento introdotto dall'accordo è dimostrata dal fatto che l'art. 2 legge n. 13 del 2009 ne ha recepito integralmente il contenuto"...È evidente come il meccanismo delineato dall'accordo corrisponda perfettamente ai canoni di logicità e di adeguatezza dell'azione amministrativa e al principio di responsabilità (del quale l'art. 2051 cod. civ. costituisce applicazione)".*

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Fondamenti dell'Accordo - 3

### **L'articolo 2 della L. 13/2009**

Il ricorso all'atto transattivo secondo le modalità indicate nell'Accordo di Programma, originariamente fondato sul diritto e sulla prassi consuetudinaria, è stato successivamente inquadrato propriamente nell'ambito della bonifica dei SIN con la Legge n. 13/2009, che, all'art. 2, dispone che:

...nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più SIN, è prevista una specifica disciplina al fine della stipula di una o più transazioni globali, con una o più imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale di cui all'articolo 18 della Legge 8 luglio 1986, n. 349, e all'articolo 300 del Decreto Legislativo n. 152/2006, e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri Enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento.

# L'ACCORDO DI PROGRAMMA

## Fondamenti dell'Accordo - 4

### Il "Soggetto obbligato" ai sensi dell' art. 2051 CC

Elemento chiave dell'architettura dell'Accordo consta nella corretta individuazione della figura di "soggetto obbligato" e nel profilo di responsabilità che ne deriva.

La pretesa dello Stato poggia sull'**articolo 2051 del Codice Civile**, che individua la responsabilità del custode (in qualità di proprietario, concessionario, possessore, etc. dell'area contaminata).

Il "soggetto obbligato" indicato dall'Accordo di Programma è colui che, responsabile o meno della contaminazione presente nell'area di cui detiene la custodia, ha omesso interventi atti ad impedire la diffusione della contaminazione verso l'esterno.

# CONCLUSIONI - 1

## **Il contesto dei SIN:**

grandi poli industriali nazionali, dei settori chimico, petrolifero e siderurgico, che versano spesso in crisi produttiva e/o occupazionale, ove insistono Grandi imprese e secondariamente PMI, le quali sono soggette ai vincoli e agli obblighi di bonifica imposti dalla legge per i SIN.

## **L'insorgere di contenziosi amministrativi,**

determinato spesso dalle difficoltà nel far convergere le esigenze di riqualificazione ambientale con quelle produttive, comporta lo stallo le attività di bonifica da parte dei privati, inoltre vengono condizionate le opportunità di investimento nelle aree contaminate, compromettendo la possibilità di sviluppo di aree strategiche del Paese.

## **Lo strumento dell'Accordo di Programma,**

nella sua funzione di quadro di riferimento atto a favorire la partecipazione dei soggetti privati alle iniziative pubbliche di bonifica attraverso le transazioni, permette di snellire le procedure di bonifica e di riutilizzo delle aree contaminate, in un ambito organico e preordinato, nei costi e nelle modalità, da applicare a tutti i soggetti che vogliono aderirvi, avvalendosi di una prassi consolidata.

## CONCLUSIONI - 2

### **I benefici attesi:**

- abbreviazione dei procedimenti approvativi e semplificazione della documentazione che il soggetto è chiamato a produrre, tanto per la bonifica, quanto per la restituzione agli usi legittimi, delle aree di competenza;
- minori costi per le imprese: da economie di scala nella realizzazione dell'opera consortile; dal contributo statale del 50%; dall'abbandono dei procedimenti giudiziari.
- la possibilità data al soggetto che stipula la transazione, di scomputare dal contributo per la messa in sicurezza e bonifica della falda gli oneri sostenuti per interventi coerenti con l'opera consortile, permette di tutelare coloro che abbiano già adempiuto, in tutto o in parte, agli obblighi relativi alla falda.
- la quantificazione del "danno ambientale" calcolata per equivalente – sulla base del costo di ripristino dell'area marina o dei suoli pubblici – è più vantaggiosa per il soggetto che sceglie di transigere, rispetto al calcolo del danno arrecato a tutte le matrici ambientali, operato da ISPRA in sede di procedimento giudiziario.
- Il conguaglio del "danno ambientale" con interventi di "riparazione ambientale" produce, nei confronti delle aziende, un positivo effetto di stimolo agli investimenti produttivi che abbiano ricadute positive sull'ambiente.

Ciò determina una congiunzione effettiva tra le stringenti esigenze di tutela dell'ambiente e l'importanza di incentivare la crescita e lo sviluppo del sistema economico e produttivo del Paese.

***Si ringrazia per la cortese attenzione***



MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



*Dott.ssa Giorgia Scopece*