

I problemi operativi del procedimento di bonifica dei siti contaminati e l'individuazione degli obiettivi di risanamento.

Stefano Leoni – presidente del WWF Italia

La riforma introdotta dal decreto legislativo n. 152/06 ha rivisto non solo il procedimento amministrativo teso al risanamento di un sito contaminato, ma ne ha anche rideterminato i relativi obiettivi. In questo modo sono stati stabiliti standard di qualità ambientale e sanitaria dei beni immobili diversi da quelli vigenti precedentemente.

Ciò ha comportato un diverso assetto del regime di responsabilità e una differente determinazione delle modalità operative da seguire per giungere alla cessazione dall'obbligo di bonifica. Questa riforma, tuttavia, ha generato una serie di problematiche e non ha risolto alcuni equivoci già presenti nella previgente disciplina.

Ad esempio, per quanto riguarda il tema della determinazione della responsabilità, la disciplina stabilita dal "Decreto Ronchi" aveva sicuramente il pregio della semplicità. L'obbligo di bonificare nasceva con il superamento di un determinato valore di contaminazione (valido sull'intero territorio nazionale) e l'attribuzione dello stesso teneva conto solo della oggettiva connessione tra l'evento – ossia il superamento delle cosiddette CLA, uguali per tutto il territorio nazionale – e il comportamento tenuto da una determinata persona, senza tener conto del profilo soggettivo del responsabile (doloso o colposo).

Rispetto al bene immobile, dallo stato di conclamata contaminazione ne derivava l'apposizione dell'onere reale sul fondo inquinato. Questo fattore faceva derivare un peso patrimoniale a svantaggio del proprietario, che se non colpevole si trovava in una condizione di particolare disagio: infatti da una parte risultava essere vittima dell'inquinamento e dall'altra parte esposto ad un procedimento espropriativo nel caso, in cui dovesse non risultare solvibile o rintracciabile il vero responsabile. Questa situazione di particolare disagio veniva aggravata anche dall'apposizione di un generale mobiliare speciale a suo carico.

Per ovviare al particolare gravame che avrebbe potuto pesare sul proprietario non responsabile intervenne una fitta giurisprudenza che segnò una netta demarcazione tra il regime giuridico di questi e quello in cui doveva trovarsi il vero responsabile, perlomeno sotto il profilo civilistico. Giungendo ad affermare che il proprietario non responsabile avrebbe dovuto subire solo l'apposizione dell'onere reale sull'immobile a garanzia di interventi eventualmente operati in sostituzione dalla collettività.

Tuttavia, la riforma del 2006 non solo non risolve questi aspetti, ma addirittura li complica. Infatti, la disciplina del 152/06 ha delineato un procedimento assai articolato per determinare l'obbligo di bonifica. Si abbandona la modalità di accertamento delle concentrazioni di contaminazione valide su tutto il territorio nazionale, disponendo l'obbligo di condurre studi approfonditi e costosi per la definizione delle cosiddette CSR (concentrazioni soglia di rischio).

Sotto l'aspetto della responsabilità si abbandona il principio dell'oggettività e si fa ricorso a quello della soggettività, pertanto nasce la necessità di procedere

all'accertamento dell'atteggiamento posto alla base del comportamento tenuto dall'eventuale responsabile, ossia verificare la sussistenza del dolo o della colpa grave.

Proviamo a tradurre in termini operativi cosa significa tutto ciò. Se osserviamo il procedimento descritto dall'art. 242, del d. lgvo n. 152/06, ciò comporta che prima della vera e propria imputabilità della responsabilità di bonificare occorre a seguito dell'evento ritenuto significativo di una probabile contaminazione procedere con i seguenti atti e operazioni:

- comunicazione;
- adozione delle misure di prevenzione;
- svolgimento dell'indagine preliminare;
- adozione di ulteriori misure di prevenzione e adozione di interventi di messa in sicurezza d'emergenza;
- redazione del piano di caratterizzazione;
- esecuzione del piano di caratterizzazione;
- svolgimento dell'analisi del rischio sito specifico;
- determinazione delle CSR e accertamento dell'effettivo obbligo di bonificare.

In termini cronologici ciò comporta un periodo di tempo che supera perlomeno i nove mesi.

Dal momento che fino all'accertamento del superamento delle CSR non esiste un obbligo di bonificare, rimane del tutto incerto a chi spetti sostenere le spese di tutte queste azioni. Infatti, l'art. 242, del d. lgvo n. 152/06 fa un generico riferimento al "responsabile dell'inquinamento" senza ben spiegare chi sia.

Infatti, se fanno fede le parole di inquinamento potrà parlarsi solo dopo l'analisi di rischio sito specifica, pertanto solo in quel momento si potrà parlare anche di responsabile dell'inquinamento. Questa sfasatura temporale porta inevitabilmente ad una situazione di incertezza sulle modalità di svolgimento questa fase procedimentale. Il tutto a vantaggio di colui che ha causato la contaminazione ed ad evidente danno del proprietario non responsabile.

Tale paradosso tende ad estendersi se dobbiamo tener conto della necessità di procedere all'accertamento del profilo soggettivo della condotta rilevante ai fini dello stato di contaminazione. Accertamento non facile e peraltro sottoponibile al sindacato giurisdizionale.

Tirando le fila, se ne ricava che fino all'effettivo accertamento delle CSR non esiste un vero e proprio responsabile e quindi queste attività ricadono interamente sul proprietario o il conduttore del fondo, anche se questi non risultino responsabili dello stato di contaminazione. Peraltro, come ha avuto modo di attestare la giurisprudenza sono ritenute valide le eventuali ordinanze che dispongono divieti o limitazioni di godimento di fondi sui quali vi è un sospetto di contaminazione. In altri termini, in caso di inerzia del procedimento di accertamento dello stato di contaminazione la condizione del proprietario può essere ulteriormente aggravata.

Rispetto alla disciplina previgente chi ne beneficia è a tutti gli effetti il responsabile, il quale risponde del reato di omessa bonifica solo dopo l'accertamento delle CSR, ma che

nel frattempo ha a disposizione diversi strumenti per ritardare gli interventi di risanamento o l'accertamento dell'obbligo di bonifica.

Per superare questo stallo sono state introdotte delle discipline, che per loro natura si possono definire surrettizie. Si è fatto ricorso a strumenti negoziali per stimolare investimenti di terzi (art. 18, l. 179/02; art. 252 bis, d. lgvo n. 152/06) o a vere e proprie sanatorie come l'art. 2, della recente legge n. 13/09, che però – per diversi motivi, non ultimo la sottrazione delle risorse economiche a sostegno degli accordi – finora non hanno portato a risultati degni di nota.

Per tentare di risolvere questo problema, si potrebbe pensare di distinguere le fattispecie dovute a contaminazioni storiche da quelle invece che derivano da contaminazioni sopravvenute. Mentre per le prime gli strumenti negoziali possono risultare utili - anche se dovrebbero essere evitati meccanismi come quelli della citata legge n. 13/09 - eventualmente facendo ricorso al modello tabellare del d.m. 471/99. Per le seconde, in aggiunta al sistema del 152/06 si potrebbe pensare di elaborare un diverso procedimento, peraltro già in vigore in altri stati.

Occorre far divenire l'accertamento dello standard di qualità delle matrici ambientali non un fatto straordinario – ossia solo in occasione di eventi che causano o minacciano di causare una contaminazione -, bensì ordinario combinandolo con l'autorizzazione o il rinnovo della stessa all'esercizio di determinate attività o alla realizzazione di opere.

Ad esempio, disponendo l'obbligo di svolgere una caratterizzazione e di definire le CSR in sede di rilascio dell'Autorizzazione Ambientale Integrata, oppure per opere da

sottoporre a Valutazione di Impatto Ambientale. In quella stessa sede, il rilascio dell'autorizzazione potrà essere concesso solo a seguito della bonifica o messa in sicurezza dell'area.

In ogni caso occorre intervenire per inserire una corretta definizione di responsabile non solo dell'inquinamento, ma anche della potenziale contaminazione e coordinare questa figura con quella, di cui alla disciplina sul risarcimento del danno ambientale.

Per quanto attiene la determinazione degli obiettivi di qualità si deve riconoscere che la modifica introdotta in sede di d. lgv n. 4/08 ha corretto evidenti errori relativamente all'individuazione del cosiddetto *punto di conformità* e anche relativamente quello di rispondenza ai valori di qualità esterni.

Rimangono, tuttavia, alcuni aspetti da affrontare. Innanzitutto occorre rilevare come non sia consentito procedere all'analisi del rischio sito specifica - e quindi a fissazione di CSR - rispetto alle acque. Questo, infatti, non viene consentito dalla direttiva che disciplina il risarcimento del danno ambientale, che ammette l'analisi del rischio solo relativamente al suolo.

Si deve, infatti, tener conto del fatto che la qualità delle acque è stabilita dalle diverse direttive comunitarie poste a tutela dei diversi usi. Il livello di qualità non potrà quindi essere stabilito solo mediante un'analisi di rischio sanitaria, ma dovrà essere necessariamente valutata tenendo conto della funzione a cui è destinata la medesima acqua.

In altri termini, i valori da tenere in considerazione sono quelli delle direttive di riferimento e in particolare per quanto attiene allo stato ecologico dei corsi d'acqua interessati lo studio dell'impatto della contaminazione residua accettabile dovrà necessariamente superare l'aspetto sanitario e valutarne l'incidenza sull'ecosistema interessato.

Ciò richiede anche di modificare gli allegati tecnici sia riguardo la caratterizzazione sia riguardo la determinazione delle soluzioni progettuali. In particolare, si dovrà procedere ad una caratterizzazione non solo chimica, ma anche biologica e si dovrà progettare l'intervento di risanamento avendo come obiettivo non solo l'uso urbanistico, ma anche la funzione d'uso della risorsa da decontaminare.

L'avanzamento della scienza sulle tecniche di bonifica ha dimostrato sempre più l'utilità di interventi che contemplino anche misure basate su antagonisti biologici. Pertanto, una caratterizzazione che non sia solo chimica permette di individuare già in situ popolazioni batteriche, fungine o vegetali capaci di integrare gli altri interventi di risanamento e quindi di progettare interventi che abbiano una più alta resa.

Inoltre, queste tecniche consentono di poter integrare nel progetto di bonifica quelli di ripristino ambientale, di cui fino ad oggi non risultano esperienze – tranne qualche opera di urbanizzazione, che in realtà risulta essere solo di facciata.

Una buona progettazione del ripristino ambientale, fondato su elementi di qualità biologica, permette inoltre di approcciare interventi di risanamento anche su aree vaste. Ossia avviare operazioni che l'attuale disciplina oggi non consente.

Ulteriori punti di criticità sono dati dalla confusa definizione dei cosiddetti fenomeni antropici che consentono l'innalzamento dei valori delle CSC. E' ovvio, infatti, che l'attuale genericità della definizione complica ancor di più il procedimento di accertamento delle CSR.

Così deve essere chiarito il rapporto che insiste tra la disciplina dei rifiuti e quella dell'immissione delle acque di falda sottoposte a trattamento di bonifica.