

Il cd "Testo Unico Ambientale" Bonifica dei siti contaminati e danno ambientale
Roma, 27 marzo 2006

Vittorio Giampietro
Andrea Quaranta

Si è tenuto a Roma il 27 Marzo scorso, presso il Centro congressi Meliá Roma Aurelia Antica, un Convegno sui temi della bonifica dei siti contaminati e della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, disciplinati rispettivamente dal Titolo V della parte IV e dal Titolo I della parte VI del cd Testo Unico Ambientale.

Nel corso del Convegno, promosso dalla Giampietro Consulting srl, con il patrocinio dell'Associazione Giuristi Ambientali, dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma e di AIAT Roma, si è avuto modo di "fare il punto della situazione", al fine di analizzare le più rilevanti novità normative e tecniche in tema di bonifica dei siti contaminati e di responsabilità per danno all'ambiente, nell'intento di fornire le prime linee guida per la corretta applicazione della nuova disciplina contenuta nel cd TU, recentemente promulgato dal Presidente della Repubblica, a conclusione di un lungo e contrastato iter d'approvazione, accompagnato da notevoli speranze, qualche timore ed anche manifestazioni di opposizione da parte delle regioni e degli enti locali e di molte associazioni ambientaliste.

La sessione mattutina, sotto la presidenza del Dott. **Alfredo Montagna** del Massimario della Corte di Cassazione, è iniziata con l'intervento dell'Avv. **Francesco Fonderico**, che ha approfondito l'analisi dei modelli di riferimento della tutela ambientale, cui si ispira l'evoluzione dell'ordinamento giuridico. Dopo un'introduzione volta a sottolineare la crisi del "modello solidaristico-prevenzionistico", inadeguato a far fronte alle nuove tipologie di rischi ambientali e sanitari, è stato evidenziato come, con il nuovo regime, il nostro legislatore si sia progressivamente spostato verso una prospettiva antropocentrica: la tutela, in sostanza, non si fonda più sull'astratto "valore di opzione" delle risorse ambientali (incardinato sul concetto di pericolosità), bensì con l'identificazione concreta delle soglie di rischio per la salute umana (incentrate sulla nozione di rischiosità). L'analisi di rischio, in questo nuovo contesto, fondato sul paradigma "sicurezza-precauzione", diviene lo strumento centrale e decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito.

Nella successiva relazione, la Dott.ssa **Loredana Musmeci** dell'Istituto Superiore di Sanità, ha illustrato le procedure previste dalla nuova normativa relativa alla bonifica dei siti contaminati, con particolare riferimento alle nuove definizioni di *Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC)*, valori tabellari che sostituiscono le concentrazioni limite di contaminazione, previste dal DM 471/99, e consentono la distinzione tra *sito non contaminato* e *sito potenzialmente contaminato*. L'analisi di rischio sanitario sitospecifica viene, quindi, utilizzata sia per valutare

se il sito è realmente contaminato e necessita di un intervento di bonifica, sia per definire gli obiettivi di risanamento, al fine di tutelare la salute umana. Particolare attenzione è stata rivolta agli allegati al titolo V del cd Testo Unico Ambientale, ove alcuni elementi rendono opportuni puntuali chiarimenti, dalla scelta del *punto di conformità*, ove verificare la potenziale esposizione alla contaminazione nelle acque sotterranee, ai criteri di accettabilità del rischio incrementale cancerogeno. È stata rimarcata, inoltre, la genericità dell'Allegato 2, recante i criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati, che risulta molto meno dettagliato dell'analogo Allegato 2 al DM 471/99, mentre appare risolta l'annosa questione della frazione granulometria su cui effettuare le analisi (< 2 mm) e quella cui riferire il risultato analitico (totalità dei materiali secchi, comprensiva anche dello scheletro).

Il Cons. **Amedeo Postiglione** della Corte di Cassazione ha, invece, affrontato il tema della nozione di rifiuto tra giurisprudenza comunitaria e quella della Cassazione a fronte delle nuove definizioni del TU – tema strettamente connesso ai profili della bonifica e del danno ambientale – ponendo l'accento sulle problematiche inerenti la nuova nozione di rifiuto, contenuta nell'art. 7, comma 1, lett. a), che il nostro legislatore ha voluto collegare a favore di una utilizzazione economica compatibile. In questo modo sono stati esclusi da tale nozione diverse tipologie di materiali, quali, a titolo esemplificativo, i sottoprodotti, le materie prime secondarie, le polveri di ossidi di ferro, il combustibile da rifiuto di qualità elevata. Dopo una dettagliata analisi della giurisprudenza di legittimità in relazione all'“interpretazione autentica” della nozione di rifiuto, di cui all'art. 14 della L. 178/02, il relatore si è soffermato sull'opportunità della scelta effettuata dal legislatore delegato, che, nonostante alcuni aspetti positivi – quale, ad esempio, il ripristino del concetto di materie prime secondarie, in relazione al quale, tuttavia, non sono stati sufficientemente delineate né le tipologie di controllo né la preventiva corresponsione di una “fideiussione” – lascia irrisolti non pochi dubbi circa la sua conformità ai principi costituzionali e comunitari.

Il Prof. Avv. **Franco Giampietro**, Presidente di Giuristi ambientali, ha affrontato la laboriosa vicenda legislativa relativa alla disciplina sul danno ambientale¹, sviluppando, da un lato, le tematiche relative alle misure di prevenzione, di ripristino e di risarcimento (in forma specifica, per equivalente patrimoniale o pecuniario), nonché quelle inerenti alla quantificazione del danno presunto, e analizzando, dall'altro, i rapporti di tale normativa con quella relativa alla bonifica. Ne è emerso un quadro non unitario, che necessita di un coordinamento definitorio (occorrerebbe una nozione unitaria di ambiente e di danno ambientale, di cui agli artt. 300, c. 1 e 2; 311, c. 2; 314, c. 3), presupposto necessario per l'individuazione di una disciplina sostanziale e procedimentale unitaria e coerente, al momento problematica. L'avvicinamento

¹ Si anticipa, in proposito, la prossima uscita del volume *La responsabilità per danno ambientale. L'attuazione della direttiva 2001/36/CE*, a cura di F. Giampietro, Giuffrè 2006, con contributi giuridici, tecnico-scientifici e di economia ambientale, della Collana *Le nuove frontiere del diritto ambientale*.

alla disciplina del danno ambientale a quella delineata dalla direttiva 2004/35/CE lascia aperti, inoltre, problemi di compatibilità con le prescrizioni relative alla liquidazione monetaria del danno e all'effettività degli interventi ministeriali di reazione.

Il regime transitorio per le bonifiche è stato oggetto della relazione dell'Avv. **David Roettgen**, che ha esaminato, in particolare, gli artt. 265 c. 4, 242 c. 11, 245 c. 3 e 264 c. 1 lett. i), evidenziando alcuni dubbi interpretativi sul significato da attribuire (vedi art. 265 cit.) agli "interventi non ancora realizzati"; sull'eventuale applicabilità alla sola "rimodulazione degli obiettivi di bonifica già autorizzati"; sul contenuto della "adeguata relazione tecnica", da presentare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del TU. Lo stesso concetto di transitorietà, d'altra parte, può essere inteso sia in senso stretto (applicabilità della nuova legge ad un procedimento in corso) sia esteso (applicabilità a fattispecie verificatesi prima dell'entrata in vigore del TU). Sono stati evidenziati alcuni vantaggi e svantaggi connessi all'adozione del nuovo procedimento di bonifica, previsto dal TU, e si è avuto modo di constatare che appare privilegiata, in particolare, la figura del soggetto interessato.

Il dott. **Paolo Liberatore** ha affrontato il tema del risarcimento del danno ambientale per equivalente monetario alla luce del TU. La nuova normativa, infatti, abroga l'art. 18 della legge 349/86, principale riferimento, fino ad oggi, della quantificazione economica del danno, che comprendeva i criteri di *gravità della colpa, costo necessario per il ripristino e profitto conseguito dal trasgressore*. Dopo aver sottolineato la presenza di due distinte definizioni di danno ambientale, rispettivamente all'art. 300, c. 1 ed all'art. 311, commi 2 e 3, sono state descritte le due opzioni del Ministero dell'Ambiente – giudiziaria ed amministrativa – con la soluzione (privilegiata) di risarcimento in forma specifica, rispetto a quella per equivalente patrimoniale (per il quale, peraltro, non è fornita alcuna indicazione specifica dell'approccio da seguire). Il valore economico del danno, secondo l'impostazione del TU, sembra doversi basare, in via prioritaria, sul costo di ripristino, nei casi in cui risulti possibile effettuare un intervento di riparazione, risanamento o sostituzione della risorsa naturale, e sulla relativa quantificazione monetaria; in alternativa, su uno qualsiasi dei metodi di calcolo proposti dalla letteratura economica, nei casi in cui non sia possibile procedere ad una quantificazione basata sui costi di ripristino (danno irreversibile, ripristino eccessivamente oneroso etc.); su un approccio automatico/parametrico, quando non sia motivatamente possibile fare ricorso ad una delle due alternative precedenti. Si ha l'impressione, in conclusione, che prevarrà in molti casi la tendenza a semplificare moltissimo le procedure di risarcimento, attraverso il ricorso all'approccio parametrico, pari al "triplo della sanzione amministrativa" (previsto dall'art. 314), che appare del tutto scollegata alla tipologia e rilevanza del danno, anche in relazione all'accentramento dei poteri in capo al Ministero, che dovrà fronteggiare i diversi casi di danno ambientale, diffusi capillarmente in tutto il territorio nazionale.

Gli aspetti tecnici ed operativi sono stati affrontati, nel corso della giornata, da due interventi del dott. **R. Scazzola** dell'ENSR-AECOM e dell'Ing. **Paolo Boitani** della Ecotherm Site Assessment, che hanno fornito un quadro sulle diverse procedure di bonifica dei siti contaminati, in particolare su quella semplificata e quella di messa in sicurezza operativa, da applicarsi per le attività in esercizio.

La procedura semplificata, in particolare, prevista dall'art. 249, viene definita su scala nazionale, con un campo d'applicazione molto più vasto di quello previsto dal DM 471/99 (che la rendeva, di fatto, quasi sempre inapplicabile), con la facoltà di utilizzare l'analisi di rischio. Può essere, inoltre, adottata senza alcun preavviso ed in modo automatico, qualora ne ricorrano le condizioni e prevede la possibilità d'adottare azioni di messa in sicurezza, in deroga a qualsiasi autorizzazione, concessione o nulla osta eventualmente necessario per lo svolgimento delle attività inerenti l'intervento.

È stato, infine, evidenziato che appare radicalmente modificato il ruolo di valutazione tecnica e di controllo, operato dalle Autorità preposte, in un'ottica meno stringente, impostazione che sembra discendere direttamente da una serie di interpretazioni molto conservative adottate, in particolare, nei siti d'interesse nazionale (limiti allo scarico degli impianti di trattamento delle acque di falda contaminate, rischio incrementale accettabile per le sostanze cancerogene, valore di concentrazione riferita al solo sottovaglio di 2 mm etc.). La preoccupazione maggiore, in relazione alla fase di transitorio verso la nuova disciplina, appare ovviamente quella che si possa creare un lungo periodo di incertezza e/o stallo delle operazioni di risanamento, in attesa che si definisca il nuovo quadro di competenze e procedure.

La dott.ssa **Donatella Giacometti**, in rappresentanza dell'Unione Petrolifera, dopo un rapido confronto sulle normative internazionali in materia di bonifica (vedi, in particolare, l'esistenza ed l'applicazione delle concentrazioni limite e analisi di rischio) ha posto l'accento su alcune novità della normativa, tra le quali occorre citare almeno le condizioni di applicabilità della messa in sicurezza operativa per i siti in esercizio (art. 240 c. 1, lett. m e t) all'autocertificazione (art. 242, c. 2), le nuove competenze (artt. 242, 252), l'applicazione dei limiti di scarico in acque superficiali per le acque di falda emunte nelle operazioni di bonifica. È stato posto l'accento sulla differenziazione tra le due nozioni tra messa in sicurezza operativa e messa in sicurezza permanente, da realizzarsi alla cessazione dell'attività o anche durante lo svolgimento dell'attività, e sulla disciplina differenziata per le contaminazioni avvenute anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa, ma che si manifestano successivamente a tale data ed in assenza di un rischio immediato per l'ambiente e la salute pubblica. Resta, in ogni caso, il timore di una possibile sovrapposizione tra la disciplina del danno ambientale, prevista dalla parte VI del nuovo testo, con quella prevista in materia di

bonifiche, mancando un efficace coordinamento tra il sistema del risarcimento del danno ambientale con quella operativa degli interventi di bonifica.

Nel corso del dibattito si sono, infine, susseguiti numerosi interventi da parte di esperti della materia (tra gli altri, la dott.ssa **Francesca Quercia** dell'APAT, il dott. **Claudio Mariotti** di Acquater, gli Avv. ti **Silvano Di Rosa** e **Federico Vanetti**, l'Ing. **Carlo De Mattheis** dell'API), che hanno evidenziato come il testo presenti alcuni profili di difficile interpretazione, che dovranno, pertanto, essere oggetto di ulteriori analisi da parte degli esperti e di verifica nell'applicazione concreta della normativa.