

## **La bonifica dei siti inquinati: Profili innovativi e disciplina transitoria nel Testo Unico ambientale<sup>1</sup>**

**Franco Giampietro**

**I** - La legge-delega n. 308/2004: i criteri direttivi "specifici" dell'art. 1, comma 9, lett. a), ult. parte:

- a) valutazione dei rischi sanitari e ambientali sito specifici, tenendo conto dell'approccio tabellare;
- b) previsione di disciplina differenziata per i siti, con attività in esercizio rispetto a quelli dismessi. Abbandono di criteri generali ed astratti per l'individuazione dei siti "inquinati" (come nel Decreto Ronchi).

**II** - La bonifica dei siti contaminati: la disciplina generale contenuta nel Titolo V, Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 (il c.d. T.U. ambientale) e negli Allegati 1 - 5, relativi al Titolo V.

I principi innovativi:

1. Distinzione tra CSC (valori di concentrazione soglia di contaminazione) e CSR (valori di concentrazione soglia di rischio) ai fini della classificazione del sito come contaminato o come potenzialmente contaminato (v. art. 240, comma 1, lett. b), c), d), e), f));
2. L'identificazione del parametro: "analisi di rischi sanitario ed ambientale sito specifica", correlata all'analisi "sito specifica degli effetti sulla salute umana", derivante dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali, da condurre sulla base dei criteri, elencati nell'All. 1 alla Parta Quarta (v. art. 240, comma 1, lett s)). Di qui trova giustificazione il richiamo al ripristino ambientale come "complemento" degli interventi di bonifica (v. art. 240, comma 1, lett. q) e art. 242, comma 7, quanto alla formula "ove necessario"; argomentando *a contrario*, v. altresì l'art. 242, comma 2 - ripristino dell'area senza superamento CSC - in relazione al rischio sanitario, come descritto nell'All. 1, citato; in specie, sulle modalità di esposizione).

---

<sup>1</sup> Sintesi della Relazione nella Giornata dell'ambiente di Gubbio del 21/02/07.

Sulla rilevanza della distinzione tra bonifica-tutela della salute e danno-tutela dell'ambiente, cfr. altresì: l'art. 303, comma 1, lett. i).

3. La previsione di una disciplina speciale per la "messa in sicurezza operativa", concernente le attività in esercizio, in attesa degli ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o di bonifica, "da realizzarsi alla cessazione dell'attività" (art. 240, comma 1, lett.n)).

Resta ferma la disciplina della messa in sicurezza di emergenza, che risulta *esemplificata* in una serie di eventi, qualificati come "condizioni di emergenza" (v. art. 240, comma 1, lett. m) in relazione alla lett. t) dello stesso comma).

4. Dal punto di vista procedimentale, l'art. 242 modifica la previgente disciplina non solo sotto il profilo delle competenze (peraltro, derogabili in sede regionale), ma soprattutto con la previsione delle seguenti fasi:

- 4.1 Un obbligo di immediata denuncia a fronte di un evento potenziale di contaminazione del sito, ai sensi dell'art. 304, comma 2 (altro punto di "contatto" con la disciplina della responsabilità per danno ambientale: Parte Sesta), e di adozione entro le 24 ore delle "misure necessarie di prevenzione" (v. comma 1 dell'art. 242 cit. in relazione all'art. 240, comma 1 lett. i));

- 4.2 Obbligo di indagini preliminari sul superamento o meno dei valori di contaminazione (CSC) e, ove non risultino superati, ne consegue quello di "ripristino" della zona interessata, e di comunicazione, con autocertificazione, al Comune e alla Provincia, nelle successive 48 ore; salvo la verifica e il controllo pubblico nei successivi 15 giorni.

- 4.3 Se dalle indagini preliminari risulta accertato il superamento anche di un solo parametro delle CSC, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata comunicazione al Comune e alla Provincia interessati, con la descrizione delle misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza adottate.

Nei successivi 30 giorni presenta ai predetti enti e alla Regione "il piano di caratterizzazione", in conformità ai requisiti stabiliti dall'All. 2 (comma 3 dell'art. 242, cit.);

- 4.4 Nei successivi 30 giorni la Regione, "convocata la conferenza di servizi", autorizza il *piano di caratterizzazione* con eventuali prescrizioni integrative. Si precisa che tale provvedimento costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione e sostituisce "ogni altra autorizzazione" (*ibidem*);

4.5 Entro sei mesi dall'approvazione del piano suindicato, il responsabile presenta alla Regione i risultati dell'analisi di rischio. Il relativo documento è approvato dalla conferenza di servizi, convocata dalla Regione, nei sessanta giorni successivi, previo contraddittorio con l'interessato, e in caso di "decisione a maggioranza", la delibera "fornisce adeguata e analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti" (comma 4).

A questo punto possono verificarsi *due evenienze*:

4.5.1 Se l'analisi di rischio evidenzia che non sono state superate le concentrazioni soglia di rischio (CSR), con l'approvazione del documento di analisi, la conferenza di servizi dichiara "conclusa positivamente il procedimento" (comma 5). Fatta salva la prescrizione di un programma di monitoraggio e l'eventuale esito dello stesso e quindi la possibilità che si riprenda il procedimento nei termini che seguono (v. comma 6, che rinvia al comma 7);

4.5.2 Ove risulti, invece, dimostrato il superamento delle CSR il responsabile *presenta* alla *Regione*, nei 6 mesi successivi all'approvazione del documento di analisi di rischio, il *progetto operativo di bonifica o di messa in sicurezza*, operativa o permanente e, "ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale", al fine di ricondurre i livelli di concentrazione riscontrati entro quelli di accettabilità per il sito" (v. comma 7 e art. 240, comma 1, lett.c) e lett. f) ...);

La Regione, acquisito il parere della Provincia e del Comune interessati "mediante apposita conferenza di servizi" e sentito il soggetto responsabile, *approva* il progetto con eventuali prescrizioni ed integrazioni, entro 60 giorni dal suo ricevimento. Termine che può essere sospeso una sola volta, per ragioni di integrazioni documentali o di "approfondimenti al progetto". Il provvedimento regionale sostituisce qualunque altra autorizzazione ai fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie, "compresi quelli relativi alla VIA" (...), costituisce variante urbanistica e declaratoria di p.u., urgenza ed indifferibilità dei lavori (v. comma 7: ma v. altresì l'art. 234, comma 1, sugli scarichi della acque di falda, nell'ambito degli interventi di bonifica).

5. Nell'ambito dei principi innovativi della normativa in esame, ove sono mantenuti fermi l'onere reale sul sito contaminato ed il privilegio speciale immobiliare per il recupero delle spese di bonifica, sostenute d'ufficio dal Comune interessato (ai sensi degli artt. 253, commi 1 e 2, e 250), vanno segnalati *i nuovi obblighi, gravanti sul proprietario,*

*non responsabile* della contaminazione - e quindi *uti dominus* - ai sensi sia dell'art. 245, comma 2, sia dell'art. 242, comma 11.

*Nel primo caso*, si tratta di un "obbligo di allarme" per situazioni di "pericolo concreto ed attuale di superamento delle soglie di CSC", da comunicare alla Regione ed agli enti locali, competenti per territorio, con la contestuale adozione delle misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 242, comma 1 (che rinvia all'art. 304, comma 2). *Nel secondo*, si tratta di norma analoga, che si rinviene, argomentando a contrario, nel disposto dell'art. 242, comma 11, laddove si prevede che il soggetto interessato - e quindi, anche il proprietario - è tenuto agli indicati adempimenti, ove, per fatti di inquinamento pregresso, si manifesti, dopo il 29 aprile 2006 un "rischio immediato per l'ambiente e la salute pubblica".

*Quanto all'azione di rivalsa*, promossa dal Comune (o dalla Regione) per il recupero delle spese di bonifica, anticipate d'ufficio, nei casi previsti dall'art. 250, si sottolinea che tale azione è sottoposta a due nuove condizioni:

- a) deve essere preceduta da un provvedimento motivato, ai sensi dell'art. 253, comma 3;
- b) non può essere proposta per un ammontare che superi l'aumento del valore di mercato del sito, "determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi" di bonifica.

In tema, si rinvia all'Allegato (1) alla presente sintesi, ove è pubblicata la nota a Consiglio di Stato 5 settembre 2005, n. 4525, comparsa sul sito [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it), recante il titolo: "Obblighi del proprietario incolpevole nel T.U.A.", a cura dello scrivente (ff. 8).

**III** - Nell'ambito dei problemi di *coordinamento tra le discipline di settore*, contenute nelle Parti 2 - 6 del D.Lgs. n. 152, in esame, restando del tutto insufficienti le "Disposizioni comuni", formulate negli artt. 1 -3 (sic !) della Parte Prima, meritano di essere qui richiamate quelle dirette a coordinare *la disciplina sostanziale e procedimentale della bonifica* con quella sulla *tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*.

Rinviando ad altra sede l'approfondimento dei rapporti tra i due regimi (v. F. GIAMPIETRO, (a cura di), "La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE", Giuffrè, ottobre 2006, pp. 580), ci limitiamo ad osservare che i richiami espliciti, dettati dall'art. 242, comma 1, citato.; dall'art. 303, comma 1, lett.i), cit., nonché dall'art. 313, comma 1, prevedono, in concreto, una concorrenza dei due regimi, sotto *più profili procedimentali* e, quindi, la possibilità di conflitto tra quelli di competenza delle autonomie locali (bonifica) e quelli di competenza esclusiva del MATT (danno ambientale); nello stesso tempo, presentano più profili comuni, sotto gli *aspetti*

*sostanziali* (per es.: nel danno al terreno campeggia il danno alla salute; in entrambi gli istituti si applicano le misure di prevenzione e ripristino ambientale, oltre che il principio "di chi inquina, paga"; ma l'imputazione dell'evento di pregiudizio sembra divaricato, quanto al profilo soggettivo della colpa nelle due discipline).

**IV** - *La disciplina transitoria*, dettata dal Titolo V, Parte Quarta del D.Lgs. n. 152, in materia di bonifica evidenzia, innanzi tutto, una serie di disposizioni che prevedono l'applicabilità del nuovo regime anche a fatti di inquinamento *pregressi* (cfr. gli artt. 242, comma 1, seconda parte; 242, comma 11; 245, comma 1 e 245, comma 2, seconda parte). Nella maggior parte dei casi trattasi del soggetto interessato e/o del proprietario, che possono avvalersi del nuovo regime *meno restrittivo* di quello previgente, epperò di soggetti incentivati ad avviare volontariamente la procedura di bonifica.

Nei confronti del responsabile della contaminazione l'art. 265, comma 4, prevede una norma di favore, che gli consente, salvi gli interventi realizzati al 29 aprile 2006, di avvalersi del nuovo regime, anche se ha avuto l'approvazione del progetto (preliminare o definitivo) di bonifica in data anteriore a quella innanzi indicata, a condizione che presenti adeguata relazione tecnica, entro il 29 ottobre 2006, diretta a rimodulare gli obiettivi della bonifica secondo i nuovi criteri del D.Lgs. n. 152.

A parte questa fattispecie peculiare, si deve ritenere applicabile il principio giurisprudenziale del *tempus regit actum* nel caso in cui, come nel procedimento per fasi autonome, previsto dal Decreto Ronchi e dal D.M. 471/1999 (abrogati ex art. 264, comma 1, lett. i), ma con la riserva di ultrattività di quest'ultimo nei termini ivi specificati) sia sopravvenuta la nuova disciplina, che troverà applicazione alle fasi procedurali in corso di realizzazione, sotto il vigore del D.Lgs. n. 152.

Sulla disciplina transitoria è destinato ad incidere l'art. 1, comma 45 dello schema di decreto legislativo correttivo, approvato il 12 ottobre 2006, dal Consiglio dei Ministri, secondo il quale l'art. 265, comma 4, è sostituito dalla previsione che ai procedimenti attivati secondo l'art. 17 del Decreto Ronchi in corso al 29 aprile 2006, "continua ad applicarsi" la disciplina previgente "nonché le relative norme di attuazione".

Sul punto, si rinvia per rilievi critici, si rinvia all'All. (2) alla presente sintesi, che riporta il documento, trasmesso dall'Associazione Giuristi Ambientali ai competenti organi istituzionali.