

Come le destinazioni urbanistiche incidono sulle bonifiche nel nuovo Testo Unico ambientale

Federico Vanetti

Con il presente articolo, si vuole esaminare il rapporto tra obiettivi di bonifica e destinazione d'uso del sito contaminato, alla luce dei principi e criteri introdotti dal TUA (D.Lgs. n. 152/06), che sostituisce e riforma la precedente normativa in materia di bonifiche.

Tale riforma ha portato sostanziali novità, in particolare rispetto agli obiettivi di bonifica.

Mentre il Decreto Ronchi e il D.M. n. 471/99 erano finalizzati alla tutela dell'ambiente e, quindi, prevedevano strumenti di intervento volti a ripristinare (per quanto possibile) le matrici ambientali contaminate, il D.Lgs. n. 152/06 ha una impostazione di fondo antropocentrica, ossia tende all'eliminazione dei rischi per l'uomo, attraverso il contemperamento delle esigenze ambientali con quelle economico-produttive.

Non a caso, l'analisi di rischio, nella nuova procedura ex art. 242 del TUA, diviene obbligatoria e standardizzata per tutti i tipi di contaminazione.

Proprio la valutazione del fattore "rischio" modifica l'impostazione della procedura di bonifica e dei suoi obiettivi.

Rispetto alla normativa precedente non è più previsto un unico valore tabellare oltre al quale il sito deve considerarsi contaminato, bensì sono previsti due differenti parametri di valutazione: le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e le concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Le prime costituiscono lo spartiacque tra un sito sicuramente non contaminato (ossia sotto i valori delle CSC) e un sito potenzialmente inquinato. Le seconde, invece, mirano ad accertare, sulla base del rischio umano, se il sito sia effettivamente contaminato o meno.

La verifica delle CSC avviene a seguito di una indagine preliminare condotta dal soggetto interessato e si basa su limiti tabellari prestabiliti (simili a quelli di cui alla normativa precedente) a seconda della destinazione d'uso del sito.

La verifica delle CSR, invece, avviene a seguito della caratterizzazione del sito e all'espletamento dell'analisi di rischio.

Ciò premesso, è evidente che uno dei momenti fondamentali della procedura di bonifica è la verifica delle CSC, a seguito della quale è possibile comprendere se si debba continuare l'indagine ambientale e la bonifica, oppure se il sito possa essere considerato non contaminato. Come detto, il D.Lgs. 152/06 fissa i limiti tabellari delle CSC in funzione della destinazione d'uso dell'area, prevedendo, da un lato, una tabella per le aree residenziali e a verde pubblico - privato (Tabella A) e, dall'altro, una tabella per le aree commerciali e industriali (Tabella B).

I limiti di concentrazione fissati dalle due tabelle differiscono anche sensibilmente e, pertanto, l'applicazione al caso di specie di una tabella piuttosto dell'altra può portare a risultati molto

diversi (se non opposti), sia rispetto alla necessità o meno di proseguire la bonifica, sia nell'individuazione del tipo di intervento da eseguire.

Assume, dunque, particolare importanza la corretta applicazione dell'una o dell'altra tabella di riferimento per le CSC al sito oggetto di indagine.

Tale operazione, tuttavia, non è sempre agevole e scontata.

Le destinazioni considerate dalla normativa ambientale, infatti, non rispecchiano le ben più numerose destinazioni d'uso riconosciute in sede urbanistica dalle Amministrazioni locali.

Si tratta, dunque, di dover stabilire quali destinazioni urbanistiche rientrino nella tabella A e quali, invece, rientrino nella tabella B, anche in considerazione della destinazione potenzialmente conferita al sito (magari oggetto di progetti di riqualificazione e/o sviluppo urbano, che prevedono diverse future funzioni e destinazioni).

Sebbene per alcune destinazioni (produttiva, residenziale, ecc.) non vi siano particolari problemi di classificazione, per altre, invece, i dubbi sono maggiori.

Basti pensare ad un sito destinato ad accogliere associazioni, musei, impianti sportivi, ecc., rispetto ai quali non è agevole comprendere se la propria destinazione urbanistica debba essere ricondotta alla Tabella A o a quella B.

Il problema delle destinazioni d'uso dei siti e dell'applicazione dei limiti tabellari era già stato considerato dalla giurisprudenza amministrativa in sede di applicazione del Decreto Ronchi e del DM 471/99.

Il TAR Umbria, considerando un caso di sito con destinazione agricola (rispetto ai quali in competente Ministero non ha mai provveduto ad adottare una specifica regolamentazione), ha sancito che: *" a ben vedere, nel sistema di tutela delineato dalle disposizioni dell'art. 17, la bipartizione su cui è incentrata la tabella 1, allegato 1, del DM 471/1999, può intendersi come una semplificazione comprensiva dell'intera gamma delle possibili destinazioni urbanistiche dei siti contaminati, alle quali vanno raccordati i risultati dell'intervento di bonifica; d'altra parte, una destinazione urbanistica a verde agricolo, può legittimamente comportare utilizzazioni che nulla hanno a che vedere con la coltivazione e l'allevamento e svolgere, in particolare, la funzione di assicurare il mantenimento di spazi tra le zone edificate, anche a fini di tutela ambientale e paesaggistica (ciò spesso avviene proprio per le aree perturbate, dove si trova la gran parte dei siti industriali dimessi da bonificare); la menzione, al citato comma 15, delle aree destinate alla produzione agricola ed all'allevamento, introduce una specificazione nell'ambito delle aree destinate a "verde", legata non tanto alla destinazione urbanistica, quanto alle caratteristiche dell'utilizzazione che delle aree verrà fatta in concreto. In questa prospettiva, anche tenendo conto delle sostanziali esigenze di tutela, i valori della colonna A, più restrittivi di quelli della colonna B, possono ritenersi validi per tutte le utilizzazioni delle aree che, ancorché diverse da quelle direttamente evocate dalle destinazioni urbanistiche*

tipiche menzionate nella tabella 1, appaiono tuttavia tali da comportare un pericolo potenziale per l'ambiente e la salute umana analogo o addirittura superiore" (TAR Umbria sent. n. 168/2004)¹.

La decisione appena richiamata fornisce un utile criterio interpretativo – quello dell'effettivo uso del sito – attraverso cui è possibile comprendere quale tabella debba essere applicata nel caso specifico.

La teorica destinazione urbanistica di un area, dunque, non è elemento sufficiente per determinare l'applicazione della tabella A o B, ma deve essere valutata anche in considerazione dell'effettivo uso a cui il sito è destinato e ai pericoli che possono derivare all'ambiente e alla salute umana da tale utilizzo.

Anche il TAR Veneto ha affrontato la questione, seppur solo marginalmente.

Con sentenza n. 4242/2005, il Tribunale Veneziano ha statuito che *"in difetto delle dettagliate prescrizioni urbanistiche necessarie per stabilire, con le puntuali destinazioni, il grado di bonifica da effettuare in un'area, è arbitraria l'imposizione della modalità più onerosa di bonifica di cui alla Tab. 1, colonna A, dell'allegato 1 del DM 471/99: tale imposizione si risolve di fatto in un'elusione del citato DM, per la parte in cui si prevedono livelli differenziati di bonifica in relazione all'uso del territorio"* (Massima).

Tale decisione conferma che gli obiettivi di bonifica debbono essere stabiliti tenendo conto anche dell'uso del territorio, inteso come effettivo utilizzo e non come destinazione teoricamente programmata.

Da ultimo, è intervenuto il TAR Toscana, il quale, senza voler considerare il criterio dell'uso effettivo del sito, ha offerto un ulteriore spunto di riflessione, sancendo che: *"va ricordato che l'obiettivo della richiamata normativa, che impone la bonifica dei siti inquinati, non rimane circoscritto al singolo immobile, ma ricomprende l'intera area circostante: pertanto il DM 471/1999, nello stabilire i valori limite consentiti, fa riferimento alla classificazione urbanistica della zona e quindi, nel caso di specie, correttamente l'ordinanza richiama i parametri stabiliti per la zona verde residenziale senza tener conto che l'immobile di proprietà della ricorrente (pur se situato in zona classificata residenziale, dal nuovo piano strutturale in vigore dal giugno 2004) comunque è adibito ad un'attività produttiva"* (Sent. n. 739/2007).

La decisione appena citata, infatti, considera non tanto l'effettivo uso del sito specifico o dell'immobile, quanto la classificazione urbanistica e l'effettivo uso dell'intera area in cui è collocato il sito.

Tali decisioni, dunque, sono idonee a fornire due possibili criteri che – ad avviso di chi scrive – devono essere ponderati prima di impostare la procedura di bonifica: l'effettivo uso del sito e l'effettiva destinazione delle aree circostanti.

¹ Cfr. G.A. Inzaghi, F. Vanetti, G. Filauro e M. Brevi, "Bonifiche e risanamento nel nuovo Testo Unico sull'Ambiente" – art. 241 – ed. Maggioli, 2007.

L'applicazione dei limiti tabellari previsti dalla legge, alla luce di tali criteri, non può, quindi, ridursi ad una rigida classificazione dei siti in funzione della destinazione urbanistica prevista, ma richiede di volta in volta la valutazione del caso di specie.

Le decisioni dei Tribunali regionali, tuttavia, oggi devono essere attualizzate alla luce dei nuovi principi e criteri che regolano la materia, i quali forniscono ulteriori elementi valutativi.

Come detto, la nuova disciplina delle bonifiche ha stravolto non solo le procedure, ma anche i principi che le governano.

Gli obiettivi di qualità del suolo fissati e perseguiti dal Decreto Ronchi e dal DM 471 – si ribadisce – miravano a tutelare l'ambiente, attraverso soluzioni progettuali che permettessero il ripristino delle matrici ambientali.

Il semplice fatto che una matrice fosse alterata ("stabellese") era circostanza sufficiente a classificare il sito come contaminato e, quindi, ad imporre la bonifica, ossia l'eliminazione della contaminazione.

In tale ottica, gli obiettivi di qualità miravano al ripristino del terreno e all'eliminazione dell'inquinamento.

Oggi, la normativa ambientale è cambiata radicalmente.

La tutela dell'uomo è l'obiettivo principale, mentre la tutela dell'ambiente diviene lo strumento per perseguire l'obiettivo primario (artt. 2 e 239 del D.Lgs. 152/06).

Il D.Lgs. n. 152/06, infatti, attraverso l'introduzione dell'analisi di rischio e dei relativi parametri di valutazione (CSR), ammette la possibilità che un sito dove sia verificato il superamento delle CSC, non venga considerato contaminato allorquando non esponga l'uomo ad alcun rischio per la salute.

Anche con riferimento ai siti produttivi in attività, il legislatore ha stabilito che le misure di intervento debbano essere coordinate con le esigenze produttive.

Tutto ciò evidenzia chiaramente che il D.Lgs. n. 152/06 ha posto degli obiettivi, contemperando le esigenze ambientali con quelle economiche.

Se i nuovi interventi di bonifica non mirano più necessariamente al ripristino ambientale (qualità del suolo), ma alla eliminazione del rischio per la salute umana, la riconduzione delle destinazioni urbanistiche nella tabella A o in quella B dovrebbe essere oggi compiuta anche tenendo conto dei criteri ispiratori della nuova disciplina.

In particolare, bisogna tenere conto dei principi base che governano l'analisi di rischio, oggi strumento essenziale dell'intera procedura di bonifica.

L'allegato 1 al Titolo V (Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario sito-specifica) offre importanti elementi di orientamento.

Tale allegato, infatti, stabilendo i concetti e i principi base, indica che *"la grandezza rischio, in tutte le sue diverse accezioni, ha costantemente al suo interno componenti probabilistiche.*

Nella sua applicazione per definire gli obiettivi di risanamento è importante sottolineare che la probabilità non è legata all'evento di contaminazione (già avvenuto), quanto alla natura probabilistica degli effetti nocivi che la contaminazione, o meglio l'esposizione ad un certo contaminante, può avere sui ricettori finali. ... l'individuazione e l'analisi dei potenziali percorsi di esposizione e dei bersagli e la definizione degli obiettivi di bonifica, in coerenza con gli orientamenti strategici più recenti, devono tener presente la destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti di programmazione territoriale".

La nuova disciplina, dunque, introduce un nuovo elemento di riferimento: l'esposizione.

Il rischio, infatti, deve essere calcolato tenendo conto dell'uso del sito e delle aree circostanti, e della concreta esposizione dei soggetti che operano sul sito.

In quest'ottica, la ripartizione delle destinazioni urbanistiche all'interno delle tabelle A o B non dovrebbe più essere fatta solo sulla base di un criterio riconducibile all'effettivo uso del bene o dell'area circostante, bensì dovrebbe considerare preliminarmente anche il rischio espositivo della destinazione d'uso effettiva del sito.

Un immobile destinato a museo, per esempio, atteso la saltuarietà e breve permanenza degli utenti, potrebbe tranquillamente essere ricondotto ai parametri di CSC di cui alla Tabella B, riferita a siti produttivi o commerciali.

Un centro sportivo, invece, atteso che potrebbe ospitare attività che presumono una esposizione diretta (sebbene saltuaria) degli utenti, potrebbe comportare l'applicazione della tabella A per la valutazione delle CSC.

Ne consegue che le destinazioni urbanistiche "dubbe", una volta individuato l'effettivo utilizzo a cui è o sarà dedicato il sito oggetto di indagine, dovranno essere valutate anche in considerazione dell'effettivo rischio di esposizione degli utilizzatori.

Ne consegue che gli operatori del settore, ogni qualvolta si accingano a predisporre o valutare un piano di indagine preliminare per la verifica delle CSC, dovranno non solo tenere conto della destinazione urbanistica conferita al sito in esame, ma anche dell'effettivo utilizzo che si vuole fare del sito stesso, della situazione urbanistica circostante e, infine, del livello di esposizione a cui potrebbero essere sottoposti gli utilizzatori.

In conclusione, ad avviso di chi scrive, l'indagine ambientale per la verifica delle CSC non può essere frutto di una applicazione rigida e riduttiva delle tabelle di riferimento, ma deve essere programmata in considerazione di tutti i criteri sopra indicati, al fine di tutelare la salute umana, l'ambiente, ma anche la sostenibilità economica degli interventi di bonifica.