Maurizio Pernice
Ministero dell'Ambiente.
pernicemaurizio@virgilio.it

ALCUNE BREVI RIFLESSIONI SULLA DISCIPLINA DELLA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI

L'efficacia di un regime giuridico, cioè la capacità di una legge di conseguire le finalità e gli obiettivi per i quali è stata elaborata ed adottata, risulta condizionata dalla chiarezza delle singole disposizioni che ne costituiscono il contenuto nonché dalla sistematicità dell'intero impianto normativo e, più in generale, dalla sua coerenza con le altre disposizioni dell'ordinamento settoriale nel quale si inserisce. È, pertanto, sulla base di tali elementi che si ritiene debbano essere individuati i nodi critici della disciplina di settore vigente in materia di contaminazione, eliminazione dei rischi sanitari e riparazione delle risorse naturali.

Una prima criticità della legislazione riguardante i siti contaminati è rappresentata dalla pluralità di regimi giuridici che nell'ordinamento interno disciplinano le responsabilità e gli interventi che devono essere adottati in presenza di una contaminazione delle matrici ambientali.

Il legislatore comunitario con la direttiva 2004/35 ha dettato una disciplina unitaria per la riparazione delle risorse ambientali suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, habitat e specie naturali protette danneggiate da sostanze contaminanti.

Il legislatore nazionale, al contrario, ha scelto di mantenere distinti sistemi normativi per la bonifica dei siti contaminati e per il risarcimento del danno ambientale, determinando non pochi problemi di coordinamento.

A livello nazionale la bonifica dei siti contaminati è disciplinata dal Titolo V del D.Lgs. 152/2006 ed ha per oggetto le procedure e le misure necessarie per eliminare i rischi sanitari e ambientali conseguenti alle immissioni di sostanze inquinanti nelle matrici ambientali suolo, sottosuolo e acque sotterranee. L'inquinamento è rilevante ai fini della bonifica solo se le concentrazioni di contaminazione espongono a rischio la salute e gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica intervengono sulla contaminazione ai fini dell'eliminazione di tale rischio. Infatti, le concentrazioni soglia di rischio (CSR), cioè i livelli massimi di concentrazione di inquinanti accettabili nelle matrici ambientali terreno e acque sotterranee, sono individuate sulla base di apposita analisi di rischio sito specifico che valuta gli "effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali

contaminate" (art. 240, lett. s", D.Lgs. 152/2006). Tanto è vero che sono definiti interventi di bonifica: la rimozione e il contenimento della fonte inquinante, l'isolamento - temporaneo, provvisorio o definitivo - della fonte inquinante e delle concentrazioni di contaminazione presenti nel terreno (suolo e sottosuolo) e nelle acque sotterranee, nonché la riduzione delle concentrazioni di contaminazione presenti nelle suddette matrici ambientali a valori limite (concentrazioni soglia di rischio - CSR) che escludono rischi significativi per la salute. In conclusione, la finalità della bonifica non è la riparazione e il ripristino delle risorse ambientali danneggiate, ma l'eliminazione di rischi significativi per la salute causati dalla contaminazione delle acque sotterranee e del terreno o dalla minaccia di tale evento.

Oltre che per i profili di rischio sanitario, l'inquinamento, però, è preso in considerazione dal nostro ordinamento anche come evento lesivo delle risorse naturali e fatto illecito dal quale deriva in capo al responsabile l'obbligo di risarcimento del danno ambientale in forma specifica. Fino all'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006 l'obbligo del risarcimento del danno ambientale è disciplinato dall'articolo 18 della legge 349/1986; per le contaminazioni successive a tale data l'obbligo di risarcimento del danno ambientale è invece disciplinato dalla Parte VI del D.Lgs. 152/2006. Infatti, la Parte VI del D.Lgs. 152/2006 "non si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della Parte VI" medesima (art. 303, comma 1, lett. f del D.Lgs. 152/2006). Ma se la salute costituisce l'obiettivo di tutela finale della bonifica dei siti contaminati, ai fini del risarcimento del danno ambientale la tutela della salute è solo un obiettivo intermedio, in quanto gli interventi di risarcimento mirano al ripristino dello stato dei luoghi. A tale principio fa eccezione la contaminazione del terreno per la quale gli obiettivi della bonifica e del risarcimento del danno coincidono.

Dunque, i regimi di responsabilità per il fatto illecito da inquinamento sono attualmente tre e, come emerge già da quanto precede, prevedono obiettivi e misure di intervento concorrenti e interferenti in diverso modo.

I rapporti di concorrenza tra la bonifica dei siti contaminati e i due regimi di responsabilità per danno ambientale sono disciplinati dall'art. 303, comma 1, lett. i), del D.Lgs. 152/2006 in base al quale la disciplina del risarcimento del danno ambientale non si applica ai siti contaminati quando "siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta la bonifica dei siti rispetto alle norme vigenti in materia" e "ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale".

Secondo tale principio, che per ragioni di coerenza sistematica riteniamo applicabile anche rispetto al risarcimento del danno ambientale di cui all'articolo 18 della legge 349/1986, l'azione di risarcimento del danno ambientale deve essere preceduta dalle misure di bonifica e messa in sicurezza necessarie per eliminare i rischi sanitari. E solo se all'esito della bonifica residui un danno ambientale può essere avviata la relativa azione di risarcimento.

Tale principio non risolve, in realtà, gli innumerevoli problemi di coordinamento.

Al riguardo basta considerare che le risorse tutelate e gli obiettivi di tutela della bonifica e del risarcimento del danno ambientale coincidono solo in parte, e al di fuori di questi casi il principio non può trovare applicazione. Infatti:

a) ai fini della bonifica rileva l'inquinamento che incide sulle risorse naturali suolo, sottosuolo e acque sotterranee, mentre la disciplina del risarcimento del danno ambientale tutela non solo il suolo e il sottosuolo e le acque sotterranee, ma anche le acque superficiali, gli habitat e le specie naturali protette e le funzioni di tutte dette risorse. Di conseguenza, in caso di contaminazione che incide anche sulle acque superficiali o sugli habitat o sulle specie naturali protette, e reca pregiudizio alle funzioni di dette risorse nonché alle funzioni del terreno e delle acque sotterranee, l'azione di risarcimento del danno potrà e dovrà essere promossa a prescindere dalla bonifica. In altri termini la responsabilità per danno ambientale non sarà subordinata alla preventiva conclusione del procedimento di bonifica in caso di danni a risorse naturali che non rientrano nel campo di applicazione di detta disciplina, come ad esempio per danni alle acque superficiali;
b) gli interventi di bonifica coincidono con le misure di riparazione previste dalla disciplina del danno ambientale solo se la contaminazione riguarda il suolo e il sottosuolo, e non arrechi danni,

La disciplina della messa in sicurezza operativa, che rinvia la bonifica dei siti industriali in esercizio al momento della dismissione delle attività, sembrerebbe anzi affermare il principio contrario. Fatto sta che oggi l'utilizzo di un terreno bonificato nell'ambito di un sito nel quale sono ancora in corso attività di bonifica è rimesso a determinazioni discrezionali della pubblica amministrazione, con tutte le conseguenze in termini di certezza e dei tempi di utilizzo dell'area. Pertanto, si ritiene indispensabile una disposizione che stabilisca il principio in base al quale, una volta conclusa la bonifica del terreno, lo stesso può essere utilizzato anche in costanza di interventi di bonifica della falda, salvo che l'amministrazione competente, con provvedimento motivato, rilevi che l'utilizzo comprometterebbe la bonifica della falda. Si tratta, cioè, di ribaltare la situazione attuale che rimette al potere discrezionale dell'amministrazione l'autorizzazione ad utilizzare il terreno bonificato in attesa della bonifica della falda.

In secondo luogo, le misure di bonifica della falda devono essere coordinate con la tutela che la Parte III del D.Lgs. 152/2006 assicura ai corpi idrici, con particolare riferimento ai diversi livelli di tutela previsti per i corpi idrici non significativi, fortemente modificati ecc.

Merita, infine, una considerazione a parte la questione della classificazione e del regime giuridico al quale devono essere assoggettate le acque inquinate emunte e trattate nell'ambito di interventi di bonifica della falda.

La ben nota questione è se queste acque devono essere classificate rifiuti liquidi e come tali assoggettate alle disposizioni della Parte IV del D.Lgs. 152/2006, con conseguenze non trascurabili sul piano delle procedure amministrative e gestionali.

Le acque, seppure inquinate, di per sé non possono essere classificate rifiuti.

Infatti, possono essere classificati "rifiuti" solo le sostanze e gli oggetti mobili di cui il detentore si disfi. L'art. 812 del codice civile, invece, classifica "le sorgenti ed i corsi d'acqua" come beni immobili.

Ma cosa succede quando le acque sono emunte dal corso d'acqua e diventano un bene mobile?

L'allegato A alla Parte III del D.Lgs. 152/2006, che elenca svariate categorie di rifiuti, contempla alla voce Q4 le "sostanze accidentalmente riversate, perdute o aventi subito qualunque altro incidente, compresi tutti i materiali, le attrezzature, ecc. contaminati in seguito all'incidente in questione" e alla voce Q12 le "sostanze contaminate".

Se queste sostanze soddisfano la definizione di rifiuto devono pertanto essere classificate come tali e assoggettate al relativo regime di autorizzazione, controllo e gestione.

A tali conclusioni la giurisprudenza della Corte di giustizia è pervenuta per il terreno contaminato (Sentenza 7 settembre 2004 relati-

diretti ed indiretti, alle altre risorse naturali tutelate e ai servizi assicurati da dette risorse. Infatti, solo in questa evenienza gli interventi di "ripristino" previsti dalla parte VI del D.Lgs. 152/2006 consistono nella "eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e l'integrità ambientale", e, quindi, corrispondono agli obiettivi della bonifica (art. 302, comma 9, D.Lgs. 152/2006). In tutti gli altri casi l'eliminazione dei rischi sanitari costituisce solo un primo obiettivo intermedio degli interventi di risarcimento del danno ambientale, per cui all'esito della bonifica residuerà necessariamente un danno da riparare. Al di fuori delle contaminazioni che incidono solo sul suolo e sul sottosuolo è difficile poter configurare un reciproco rapporto di esclusione tra la disciplina della bonifica e del danno ambientale. Ci si riferisce, innanzitutto, alla contaminazione delle acque sotterranee per le quali la Parte VI prevede obiettivi di riparazione e di ripristino volti a restituire alle acque le caratteristiche presenti prima del fatto illecito.

Altri nodi critici della disciplina della bonifica dei siti contaminati sono rappresentati, ad avviso di chi scrive, dalla poca chiarezza circa la possibilità dell'utilizzo a fini economico-produttivi dei terreni bonificati in attesa della bonifica delle altre matrici ambientali contaminate (acque sotterranee) nonché dalla mancanza di un adeguato coordinamento con la disciplina di tutela sostanziale delle acque di cui alla direttiva 2000/60 e dalla Parte III del D.Lgs. 152/2006 che l'ha attuata.

Per quanto riguarda la prima questione, considerati i diversi tempi degli interventi di bonifica del terreno e delle acque, l'attuale sistema normativo non prevede la possibilità di utilizzare il terreno bonificato quando è ancora in atto la bonifica delle acque sotterranee.

va al proc. C-1/03), ma, se si considera che i rifiuti possono essere anche sostanze liquide, appare corretto ritenere che gli stessi principi possano trovare applicazione nel caso in esame.
A parere di chi scrive devono essere classificate rifiuti e assoggettate al relativo regime giuridico le acque inquinate che sono emunte per essere sottoposte a trattamento e quindi scaricate nell'ambiente nel rispetto dei valori limite stabiliti dalla Parte III del D.Lgs. 152/2006 per gli scarichi di acque reflue industriali.
Infatti, le acque emunte prima del trattamento non possono sicuramente essere classificate "acque di scarico" perché:
a) non provengono da uno scarico
b) non possono essere classificate acque reflue.
Solo all'esito del trattamento di depurazione, se sono immesse nell'ambiente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità l'impianto di trattamento con il punto di immissione, possono essere classificate "acque di scarico", come tali sottratte al regime generale dei rifiuti e disciplinate dalla Parte III del D.Lgs. 152/2006.
Inoltre, nel caso in questione, è evidente che sin dalla fase dell'emungimento le acque di falda contaminate sono prelevate per essere "riciclate" dall'impianto di trattamento e immesse nell'ambiente. Quindi, sin dalla fase del prelievo c'è la volontà di disfarsi di tali acque di falda contaminate che devono essere classificate rifiuti e gestite come tali fino al momento dello scarico nel corpo ricettore.
Ad analoga conclusione si ritiene si debba pervenire nel caso in cui gli interventi di bonifica delle acque prevedano che le acque di falda contaminate siano prelevate, trattate e quindi reimmesse in falda. Infatti, l'utilizzo in falda delle acque in questione è consentito solo dopo che le stesse sono state sottoposte a trattamento.

La soluzione appare, invece, affatto diversa nel caso in cui le acque di falda contaminate siano emunte per essere riutilizzate nel ciclo produttivo senza necessità di sottoporle a preventivi trattamenti.
Ovviamente l'utilizzo diretto in un ciclo produttivo sarà possibile solo ove ne sia accertata la compatibilità sotto il profilo ambientale e sanitario da parte dell'autorità titolare del procedimento di bonifica.
Per concludere vorrei sottolineare il ruolo dell'inquinamento diffuso nel sistema delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati e del danno ambientale.
L'art. 240, comma 1, lett. r), del D.Lgs. 152/2006 definisce inquinamento diffuso "la contaminazione o le alterazioni chimiche fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine".
Più correttamente, l'art. 303 comma 1, lett. h), del medesimo D.Lgs. 152/2006, individua l'inquinamento diffuso in tutti quei casi in cui "non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività dei singoli operatori".
Il problema dell'inquinamento diffuso riguarda, perciò, tutte le forme di contaminazione alle quali non può essere posto rimedio attraverso la responsabilità individuale perché è impossibile collegare l'inquinamento a atti od omissioni di taluni singoli soggetti.
Siamo fuori della responsabilità individuale che si basa necessariamente sul nesso di causalità tra l'azione o l'omissione di un soggetto e l'evento che ne consegue.
Nei casi di inquinamento di carattere diffuso la responsabilità individuale è esclusa dal legislatore comunitario solo se non è possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di alcuni operatori (considerando n. 13 e art. 4, n. 5, della direttiva 2004/35/CE).
Di conseguenza, anche nel caso in cui l'obbligo di bonifica abbia il suo titolo nell'onere reale, tale obbligo si estende anche alle acque solo nei limiti in cui sia possibile dimostrare il nesso causale e l'apporto di inquinanti derivante dal terreno. Infatti, l'onere reale individua il soggetto passivo dell'obbligo di bonifica nei confronti della pubblica amministrazione nel titolare del diritto reale che ha per oggetto il bene gravato dall'onere reale, ma poiché le acque sono pubbliche l'obbligo derivante dall'onere reale non può che riguardare il terreno, e si estende alle acque solo se è dimostrato l'apporto che in termini di contaminazione il terreno ha determinato nelle acque.
I nodi critici ed i problemi che sino ad oggi hanno rallentato il processo di recupero dei siti contaminati non si possono esaurire in questo breve intervento.
È comunque auspicabile che il legislatore provveda a rielaborare interamente la materia sulla base della direttiva quadro 2004/35/CE, prevedendo un regime semplificato e più flessibile per le situazioni di contaminazione storiche. In particolare, gli interventi di risanamento della acque, superficiali e sotterranee, contaminate da eventi storici dovrebbe procedere con i tempi previsti dalla disciplina della tutela delle acque in sinergia con le azioni poste in essere dalla pubblica amministrazione.