

Premessa

Attualmente, il suolo è considerato una delle matrici ambientali maggiormente in pericolo. Non trattandosi, infatti, di una risorsa rinnovabile, la sua esposizione alle innumerevoli fonti di inquinamento ed alle continue attività industriali e edilizie, è in grado di comprometterne la sua salvaguardia. L'esaurimento di tale risorsa consisterebbe in una perdita di valore inestimabile, sarebbe infatti in grado di compromettere l'intero ecosistema e, di conseguenza, la sopravvivenza umana.

Per questo motivo la disciplina normativa ambientale è ora più che mai indirizzata verso la ricerca di strumenti e strategie capaci di conciliare esigenze quali lo sviluppo urbano con la tutela di tale matrice ambientale. Risulta necessario, infatti operare un bilanciamento tra tutti gli interessi esistenti e considerati preminenti e necessari. Sarebbe irrealistico e non equilibrato infatti, prevedere una interruzione di attività quali quella edilizia o industriale che, a loro volta, risultano essenziali per la collettività.

Il ruolo della disciplina normativa sia in materia ambientale che in materia urbanistica, quindi, consiste nella promozione di quegli istituti che assicurano il raggiungimento di questi risultati.

Primo tra tutti emerge l'attività di bonifica. Quest'ultima è infatti in grado, mediante la rimozione delle sostanze contaminanti presenti in un'area, di rendere il sito ed il presente suolo nuovamente utilizzabile e declinabile a destinazione d'uso urbanistico. Questa risulta quindi una strategia estremamente efficace in quanto, consentendo il riutilizzo di

suolo brownfield è in grado di ridurre o addirittura azzerare il consumo di suolo incontaminato o c.d. greenfield.

Nonostante le intenzioni ora esposte siano state più volte citate quali obiettivi sia internazionali che europei che nazionali, ad oggi la disciplina normativa in tema di bonifica presenta varie e gravi problematiche. Non sono, ad esempio, previsti sufficienti incentivi economici e, per questo motivo, l'eccessiva onerosità è spesso il motivo per cui viene preferito lo svolgimento di attività edilizie su suoli verdi.

Inoltre, le norme sono spesso risultate lacunose e di difficile interpretazione e questa incertezza ha di sovente disincentivato il ricorso a questo strumento.

La pianificazione urbanistica può svolgere un ruolo chiave in questo ambito per almeno due motivi. Prima di tutto in quanto consiste nell'obiettivo a cui l'attività di bonifica deve giungere, in relazione alla destinazione d'uso cui poi sarà declinato il sito, e poi in quanto grazie a progetti urbanistici ed alle scelte strategiche in detta fase si potrebbe pianificare un'efficace attività di recupero e di ottimizzazione degli spazi urbani che sia in grado di evitare l'utilizzo o, peggio ancora, lo spreco della così preziosa ed in pericolo risorsa suolo.

Capitolo Primo

Il procedimento di bonifica ed i soggetti competenti

Sommario: §1. La bonifica: dalle origini alla disciplina attuale; §2. Il procedimento di bonifica; §2.1. L'evento potenzialmente contaminante e l'obbligo di bonifica; §2.2. L'individuazione del sito potenzialmente contaminato in relazione alle soglie ministeriali (CSC) e l'analisi di rischio sito-specifica per la determinazione delle CSR sensi dell'art. 242 del D.lgs. 152/2006; §2.2.1 Soglie di Contaminazione e Soglie di Rischio: i dubbi interpretativi e le problematiche in grado di mettere in pericolo la salute dell'uomo; §3. Strumenti di messa in sicurezza e di bonifica del sito contaminato; §3.1. Le misure di prevenzione; §3.2. Le misure di messa in sicurezza d'emergenza; §3.3. Le attività di bonifica e di messa in sicurezza permanente; §3.4. Le misure di messa in sicurezza operative; §4. I soggetti competenti; §4.1. Le competenze legislative in materia di bonifica; §4.2 La competenza amministrativa statale; §4.3. la competenza amministrativa regionale; §4.4. la competenza amministrativa provinciale; §4.5. la competenza amministrativa comunale; §5. Il principio comunitario del "chi inquina paga"; §5.1. Il responsabile della contaminazione; §5.2. La bonifica quale facoltà; §6. Le certificazioni di avvenuta bonifica e l'attività di vigilanza

1. La bonifica: dalle origini alla disciplina attuale

Il termine bonifica deriva dal latino medievale ed è formato dai termini *bonus* e *facere*. Questo concetto di "rendere buono", utilizzato nell'ambito

ambientale, ha una valenza estremamente vasta e si può declinare in differenti tipologie di attività.

I reperti che testimoniano le prime attività rilevanti di bonifica sono risalenti alle civiltà preromane. Rilevanti e particolarmente innovative sono le opere bonificatrici realizzate dagli Etruschi, popolazione stanziata in Lazio, Toscana e nella valle del Po, a partire dal VIII secolo A.C.. L'obiettivo principale era quello di difendere la popolazione dalle acque, in particolare dalle possibili ed improvvise inondazioni, e salvaguardare la salute umana dalle gravi malattie che la vicinanza alle paludi poteva provocare.

Fino ai primi anni del Novecento¹, però, si può osservare che la disciplina normativa identificava l'istituto della bonifica nello strumento in grado di rendere gli ambienti naturali conciliabili con la vita e le attività dei cittadini.

In merito, invece, all'istituto di bonifica che sarà oggetto di trattazione di tale sede, quella quindi identificabile nell'ambito ed in risposta della contaminazione ambientale, la disciplina normativa è intervenuta molti anni dopo: l'attenzione, infatti, alle negative ripercussioni che le azioni di inquinamento possono cagionare alle matrici ambientali, ha origine internazionale ed europea e risale ad anni relativamente recenti.

A livello internazionale un primo accenno di tale disciplina può essere individuato nel diritto consuetudinario che si affermò a seguito di una importante decisione arbitrale²

¹ Tra i passaggi e le fasi più emblematiche dell'istituto di bonifica inteso in tale accezione si susseguirono, tra il citato periodo etrusco ed il Novecento, ad esempio le opere romane quali la costruzione della Cloaca Maxima, il "riformismo settecentesco", la fisiocrazia del XVIII secolo, dottrina economica sviluppatasi in Francia dall'economista P.-S. Du Pont de Nemours, la Legge n. 869 del 1882, denominata: "Norme per la bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi" e detta Legge Baccarini e il R.D. n.125 del 1933 denominato "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici", che vide l'intervento di Serpieri nella sua elaborazione fu, per la prima volta, elaborata la teoria della c.d. Bonifica Integrale.

² Si fa qui riferimento all'emblematico caso della fonderia di Trail dell'11 marzo 1941.

del 1941 che si occupò di dirimere una controversia tra gli Stati Uniti ed il Canada³. Da tale decisione emerse il principio tale per cui nessuno Stato ha il diritto di utilizzare il proprio territorio se da tale utilizzo ne derivano danni al territorio di altri Stati.

Fu poi con la “Dichiarazione sull’ambiente umano”⁴ del 1972 che si affermò per la prima volta che l’ambiente idoneo a garantire la dignità ed il benessere costituisce un diritto fondamentale dell’uomo, e che si precisò, inoltre, che la salvaguardia dell’ambiente è un dovere dell’uomo. Salvaguardia che, in certi casi, può essere realizzata solo con l’attività di bonifica data la necessità di rimuovere le sostanze contaminanti inconciliabili con la salubrità del sito.

Risultano poi fondamentali alla disciplina di bonifica, i principi espressi dalla “Dichiarazione su ambiente e sviluppo” ed il relativo programma d’azione denominato “Agenda 21”, approvati dalla “Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo sviluppo” a Rio de Janeiro nel 1992. Tra questi fondamentali principi ricorre di sovente nella trattazione della disciplina qui in esame quello denominato “chi inquina paga”⁵.

Le tematiche che già erano affrontate dal diritto internazionale quali la salvaguardia dell’ambiente in relazione alla sua contaminazione e ai danni sulla salute dell’uomo, sono poi state recepite dalla normativa europea. Un primo passo in tale direzione è stato compiuto dall’Atto Unico Europeo del 1986 con cui il legislatore stabilì: «l’azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell’azione

³ Tale controversia scaturì in relazione all’inquinamento che i fumi della fonderia canadese Smelter produceva sui terreni statunitensi ed i relativi raccolti.

⁴ Adottato con la Conferenza organizzata dall’ONU Stoccolma.

⁵ Principio numero 16.

preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"»⁶.

Nel 1992, poi, con l'Accordo di Maastricht, la comunità europea ribadì l'essenzialità della salvaguardia ed inserisce tra i propri obiettivi il compito promuovere una «crescita sostenibile, no inflazionistica e che rispetti l'ambiente»⁷. Tali valori emergono poi dal Trattato di Rio del medesimo anno, dal Trattato di Amsterdam del 1997 e dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, all'articolo 37 ribadisce che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.»⁸

Nell'ordinamento italiano il primo effettivo intervento legislativo volto a dare una soluzione normativa alla gestione dei siti inquinati fu il Decreto Legislativo n. 22/1997, cosiddetto Decreto Ronchi, dal nome dell'allora Ministro per l'Ambiente che lo firmò. Fino ad allora, però, erano presenti norme che seppur in via indiretta, si occupavano «attribuire obblighi ai responsabili legittimando interventi della Pubblica Amministrazione per attivare forme di ripristino ambientale come le norme del Codice civile⁹ o al d.p.r. n. 915 del 1983¹⁰, ove si prevedeva la possibilità per il sindaco di disporre con ordinanza per motivi igienico sanitari lo sgombero delle aree interessate.»¹¹

⁶ Articolo 300 del Trattato in esame.

⁷ Articolo 2 del Trattato CE.

⁸ C.d. Dichiarazione di Nizza del 2000, Articolo 37.

⁹ In particolare, in riferimento agli articoli 2043, 2050 e 2051.

¹⁰ Vedasi gli articoli 9, 10 e 16 del d.p.r. suddetto.

¹¹ BOCCHINI S., *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ripristinatorio*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, p. 34.

La consapevolezza della dimensione “ecologica” dell’ambiente ha avuto un riflesso diretto sul nostro ordinamento giuridico in relazione alla tutela dell’ambiente. Per questo motivo si può ravvisare una “evoluzione funzionale” dell’istituto della *bonifica integrale* che da “mezzo di risanamento dei fondi agricoli per fini produttivi”¹², diviene “mezzo di risanamento ambientale”¹³.

Tra i motivi che condussero la disciplina delle bonifiche all’interesse del legislatore, emerge anche il costante aumento dell’impatto contaminante che le produzioni industriali ebbero sull’ambiente.

Il Decreto Ronchi scaturì dalla combinazione di due deleghe legislative. In particolare, dalla delega proveniente dalla Legge del 22 febbraio 1994, n. 146 e da quella derivante dalla Legge del 6 febbraio del 1996, n. 52. Questo Decreto recepì la Direttiva Europea n. 156/91/CEE sulla disciplina dei rifiuti e la n. 689/91/CEE sui rifiuti pericolosi, oltre a quella sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio n. 94/62/CE.

La bonifica venne qui definita come «ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area»¹⁴. La legge Ronchi attribuiva poi al Ministero dell’ambiente l’onere di stabilire questi valori limite di accettabilità attraverso la redazione di un metodo tabellare di individuazione¹⁵. Si può quindi osservare che la bonifica non aveva l’obiettivo di rimuovere in termini assoluti la fonte inquinante ma tendeva a rimuovere la fonte fino a permettere al sito di rientrare nei valori limiti di

¹² Ibidem p. 15

¹³ Ibidem.

¹⁴ Decreto Legislativo n. 22/1997, art. 6 *lettera n.*

¹⁵ Ibidem art. 17.

accettabilità. Al superamento di questi parametri¹⁶ sorgeva automaticamente l'obbligo di intervento a beneficio della matrice ambientale interessata. Le modalità ed i procedimenti di intervento venivano stabiliti dal d.m. n. 471/1999.¹⁷

Attualmente però, sia la disciplina prevista dal d. lgs. n. 22/1997, che quella inserita nel d.m. n. 471/1999, è abrogata e sostituita dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale, agli artt. 239-257, disciplina "la bonifica dei siti contaminati". Rilevanti differenze discostano la disciplina legislativa del 2006 dalla precedente normativa del 1997. Viene infatti riordinata la disciplina ambientale, dettata una disciplina organica a livello legislativo, ed è introdotto un nuovo e duplice criterio per l'individuazione dei siti contaminati e l'attivazione degli obblighi di intervento. L'inserimento, all'interno della disciplina codicistica, del sopracitato duplice criterio per l'individuazione dei siti contaminati, permette di distinguere tra il "sito potenzialmente contaminato", che non corrisponde automaticamente e direttamente ad obblighi di bonifica, e "sito contaminato", nel quale, all'esito delle indagini svolte, risulta necessario effettuare attività bonificatrici per salvaguardare la matrice ambientale contaminata.¹⁸

Il decreto legislativo del 2006 è detto Codice dell'Ambiente e «disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze

¹⁶ Parametri introdotti dall'art. 17 comma 1, *lettera a)* del d. lgs. n. 22/1997. Si fa riferimento i limiti di accettabilità della contaminazione nel suolo o nel sottosuolo, in relazione alla specifica destinazione d'uso e nelle acque sotterranee e superficiali.

¹⁷ ROSSI G., *Diritto dell'Ambiente*, G. Giappichelli Editore, Torino 2017, pp. 425-427.

¹⁸ *Ibidem* p. 427.

inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga".»¹⁹.

2. Il procedimento di bonifica

2.1. L'evento potenzialmente contaminante e l'obbligo di bonifica

Il procedimento di bonifica è un insieme complesso di attività che si articolano in distinte fasi. Prima di tutto è necessario far riferimento alla genesi dell'obbligo di bonifica che il Codice dell'ambiente definisce come l'«evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito»²⁰. L'evento può concretizzarsi nello sversamento o nel deposito di sostanze inquinanti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o in quelle sotterranee ed assume un ruolo fondamentale sia in quanto punto di avvio del procedimento di bonifica, sia in quanto, a seconda del soggetto che eventualmente lo ha posto in essere, risulta il fattore scriminante per l'applicazione del principio del "chi inquina paga"²¹.

Al verificarsi di uno di questi eventi sorge l'immediato obbligo, in capo al *responsabile dell'inquinamento*, di mettere «in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione» e di darne «immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche²² che possano ancora comportare rischi di aggravamento della

¹⁹ Art. 239 D. lgs. n. 152/2006, Titolo V della Parte IV.

²⁰ Art. 242 del D.lgs. n. 152 del 2006.

²¹ La Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio del «chi inquina paga», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.

²² La sopracitata norma, fa una differenziazione cronologica tra gli accadimenti. Si fa riferimento ad accadimento specifico ed attuale per indicare gli eventi recenti e, comunque, successivi al 1997, si parla

situazione di contaminazione.»²³. È importante osservare che l'articolo 245 del medesimo decreto legislativo, prevede che anche il *proprietario* o il *gestore dell'area* che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), debba farsi carico dei due obblighi previsti dall'articolo 242 del Codice dell'Ambiente anche nel caso in cui essi siano totalmente incolpevoli ed estranei alla produzione dell'evento contaminante.

Altro obbligo fondamentale che grava sul proprietario incolpevole consiste nel dare «immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2» dell'«evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito»²⁴. I soggetti pubblici che l'art. 304 comma 2 ritiene debbano ricevere comunicazione sono: il Comune, la Provincia, la Regione o la Provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, il Prefetto della provincia che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. «In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille euro a ventiseimila euro. 2. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da cinquemiladuecento euro a cinquantaduemila euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose.»²⁵.

invece di inquinamento storico per indicare una stratificazione di più eventi avvenuti nel corso del tempo.

²³Art. 242 del D.lgs. n. 152 del 2006.

²⁴ Art. 242 del D.lgs. n. 152 del 2006.

²⁵ Art. 257 del D.lgs. n. 152 del 2006.

2.2. L'individuazione del sito potenzialmente contaminato in relazione alle soglie ministeriali (CSC) e l'analisi di rischio sito-specifica per la determinazione delle CSR sensi dell'art. 242 del D.lgs. 152/2006

Riportando l'attenzione sull'aspetto procedurale dell'istituto della bonifica, è già stato precedentemente precisato che il d.lgs. 152/2006 all'art. 245 prevede per il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione c.d. C.S.C. il dovere di attuare le misure di prevenzione, fatti comunque salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242.²⁶ Appare quindi necessario precisare che cosa si intenda per C.S.C. ed a quali conseguenze può condurre il superamento di questi valori di attenzione.

Le concentrazioni soglia di contaminazione²⁷ consistono in valori soglia fissati dall'autorità ministeriale e precisati nell'allegato V del Codice dell'Ambiente²⁸. A seconda della matrice ambientale e della sostanza inquinante, il Ministero dell'Ambiente individua un valore di concentrazione massimo. Il soggetto responsabile è tenuto ad eseguire una indagine istruttoria preventiva per conoscere i livelli di contaminazione dell'area. Qualora questa soglia di concentrazione venga superata, però, è importante

²⁶ I due obblighi previsti dall'articolo 242 del Codice dell'Ambiente, di cui già discusso, consistono nell'obbligo di comunicazione e comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. Alla materia sono state dedicate numerose opere, si può citare a titolo esemplificativo ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, (op. cit.) p. 430; TATTI S., *Il principio «chi inquina paga» nella disciplina in materia di bonifica di cui agli artt. 240 ss. del codice dell'ambiente*, in *Rivista amministrativa della repubblica italiana*, 2017, pp. 349-366; CARPENTIERI P., *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*, in *Ambiente*, 2002, pp. 9 ss.; GRASSI S., *La bonifica dei siti contaminati*, in FERRARA-SANDULLI (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, II, p. 687 ss..

²⁷ Articolo 240 Codice dell'ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

²⁸ La *Tabella concentrazione soglia di contaminazione suolo e sottosuolo* è consultabile nel D.Lgs. 152/06 Allegato 5, Parte IV, Tabella 1.

precisare che non si potrebbe parlare di sito contaminato ma solo di sito *potenzialmente* contaminato. Questo aspetto linguistico però non deve portare a pensare che il superamento delle soglie in questione non conduca a conseguenze procedurali, sarà infatti necessario procedere alla *caratterizzazione del sito* ed all'*analisi di rischio sito-specifica*²⁹. Il Codice dell'Ambiente dà una definizione della caratterizzazione del sito specificando che quest'ultima sia «identificabile con l'insieme delle attività che permettono di ricostruire i fenomeni di contaminazione a carico delle matrici ambientali, in modo da ottenere informazioni di base su cui prendere decisioni realizzabili e sostenibili per la messa in sicurezza e/o bonifica del sito.»³⁰ L'attività di caratterizzazione del sito è finalizzata ad individuare tutte le caratteristiche effettive dell'area e a determinare il concreto e reale stato di contaminazione delle matrici ambientali ivi presenti. Viene inoltre, in questa sede, valutata l'entità dell'esposizione al rischio sanitario da parte dei possibili ricettori umani e ambientali.

Per il raggiungimento di questi risultati è considerata necessaria, prima di tutto, una descrizione storica del sito³¹ seguita poi dalla puntuale analisi della documentazione in possesso della Pubblica Amministrazione e di quella in possesso dei proprietari. Verrà poi redatto, proprio sulla base di queste risultanze, il *Piano di Investigazione Iniziale*, il quale dovrà poi essere approvato dagli organi competenti e costituirà la base di tutte le successive indagini relative allo stato di compromissione delle matrici ambientali che coinvolgeranno il sito.

²⁹ Articolo 240, comma 1, *lettera b*, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

³⁰ Allegato 2 al Titolo V, Parte Quarta del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.

³¹ Si reputa opportuno analizzare fattori quali, ad esempio, i processi produttivi presenti e passati, ad eventuali incidenti o interramenti illeciti di materiale pericoloso, presenza di serbatoi interrati e tubazioni interrate.