



CONFINDUSTRIA

Commissione Sviluppo Sostenibile

# La gestione delle bonifiche in Italia: analisi, criticità, proposte

Luglio 2009



Editore SIPI S.p.A.

Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

*Il territorio è una risorsa. E lo sono anche i “siti inquinati”, che occupano vaste aree del nostro Paese.*

*Si tratta di siti che nel passato, in parte a causa della poca conoscenza che si aveva un tempo relativamente alla pericolosità e agli effetti delle lavorazioni e degli scarti delle attività produttive, in parte a causa di azioni illecite favorite dalla scarsa sensibilità ambientale e dalla carenza dei controlli di allora, in parte a causa di una cattiva gestione del ciclo dei rifiuti, hanno visto accumularsi materiali inquinanti e pericolosi, che hanno impregnato il terreno e che in diversi casi sono giunti ad intaccare anche le falde acquifere.*

*Questi siti sono un grave problema, se si pensa ai rischi che hanno posto e a volte ancora rappresentano per le popolazioni, ma possono essere al tempo stesso un'enorme risorsa se solo si riuscisse a promuovere la loro bonifica assicurando la continuità delle attività produttive oppure per farne occasione di rilancio e riutilizzo del territorio per usi d'impresa e civili.*

*Affinché ciò possa accadere occorre, tuttavia, un grande sforzo congiunto pubblico e privato; occorre un'azione di fiducia reciproca, un approccio pragmatico e lungimirante.*

*Quale è la situazione delle bonifiche dei siti contaminati in Italia?*

*A dieci anni dall'adozione del DM 471/99 che fissava le procedure per l'effettuazione delle bonifiche, sembra opportuno fermarsi un attimo per capire a che punto siamo, quali difficoltà siano state risolte e quali restino ancora da superare.*

*Tutti i Paesi industrializzati hanno dovuto affrontare questi problemi, incontrando sostanzialmente le stesse criticità che incontriamo in Italia: difficoltà nell'individuare il responsabile della contaminazione, o di perseguirlo quando anche fosse stato individuato; difficoltà nel reperire adeguate risorse finanziarie, pubbliche e private, a fronte di costi di bonifica spesso estremamente elevati; presenza sui siti da bonificare di proprietari di terreni non inquinati e non responsabili dell'inquinamento della falda sottostante; e così via.*

*I Paesi industrializzati si sono generalmente dati obiettivi di risanamento delle contaminazioni in tempi precisi. La nostra situazione di partenza non era sostanzialmente diversa da quella degli altri paesi. Ma quale è la situazione oggi in Italia? A questa domanda si ottengono spesso risposte parziali, molto diverse tra loro e non soddisfacenti: per qualcuno tutto procederebbe per il meglio, si sarebbe fatto un grande lavoro e i risultati lo dimostrerebbero; per altri si sono fatte solo numerose conferenze dei servizi, assunte decisioni alle quali però, per vari motivi, non si è riusciti a dar seguito, e si sono aperti infiniti contenziosi tra imprese ed Amministrazioni.*

*Di fronte a valutazioni così discordanti, non resta che cercare di quantificare il problema con dati precisi e non influenzati da valutazioni di parte. Per questo motivo la Commissione Sviluppo Sostenibile di Confindustria ha cercato i dati ufficiali, quelli rilevati dalle istituzioni, e ne ha tratto un quadro conoscitivo il più possibile completo.*

*I dati ufficiali raccolti ed analizzati mostrano che in Italia le bonifiche, soprattutto a livello nazionale, non sono state fatte se non in minima parte, né si stanno attualmente realizzando.*

*Quali i motivi? La ragione principale sembra doversi individuare nelle prassi amministrative seguite dall'Amministrazione Centrale, che impone alle imprese procedure e prescrizioni spesso inapplicabili, e interventi estremamente onerosi, soprattutto se messi in relazione agli usi a cui le aree inquinate dovrebbero essere destinate a bonifica effettuata.*

*Ci siamo chiesti se ciò sia imputabile ad una normativa carente o insoddisfacente. In effetti già da diversi anni le imprese contestavano i criteri di bonifica fissati dalla regolamentazione italiana, perché imponevano ovunque obiettivi preconfigurati senza considerare né i reali rischi presenti nel singolo sito da bonificare, né la tipologia di utilizzo del sito dopo la bonifica, come invece si fa, con ben maggiore efficacia, negli altri Paesi ad economie avanzate. Tuttavia, opportunamente, nel 2006 la normativa italiana era stata modificata, allineandosi alle procedure internazionali. Eppure, anche dopo il 2006, quasi nulla si è mosso.*

*Per cercare una spiegazione a questa situazione abbiamo preso in esame le sentenze della giustizia amministrativa che le nostre imprese ci hanno segnalato in*

*gran numero e che vedevano contrapposte le Amministrazioni Centrali e le imprese, sui temi delle prescrizioni e delle procedure. La giurisprudenza che si è creata negli ultimi anni presso i tribunali amministrativi di tutte le regioni italiane, copiosa e dettagliata, ha riguardato decine di casi con caratteristiche a volte molto diverse tra loro. Pur in questa varietà, la giurisprudenza evidenzia una frequente criticabile applicazione, da parte dell'Autorità Centrale, della normativa vigente. La lettura delle sentenze consente di comprendere come l'Amministrazione abbia spesso dato delle norme una lettura contrastante con la ratio sottostante alle medesime, e mette in luce come in questo modo si sia dato corso ad un numero altissimo di contenziosi che, oltre a costituire una spesa per lo Stato, chiamato in giudizio a difendere le proprie determinazioni, comporta una dilazione infinita dei tempi di intervento su siti spesso afflitti da una situazione di oggettiva contaminazione, che necessiterebbe invece di interventi tempestivi.*

*La lettura di queste sentenze può quindi dare un contributo utile ad individuare le soluzioni ai problemi riscontrati per avviare un percorso virtuoso, che veda allineate la tutela dell'ambiente e quella della salute con le legittime esigenze dei settori produttivi e dello sviluppo.*

*Valutare la situazione, individuare i problemi, proporre delle soluzioni: questi sono gli obiettivi che la Commissione Sviluppo Sostenibile di Confindustria si è posta con il presente documento, che ci auguriamo possa costituire una concreta base di confronto con l'Amministrazione Pubblica, in uno spirito di disponibilità e di piena e leale collaborazione.*

Aldo Fumagalli Romario  
Presidente  
Commissione Sviluppo Sostenibile



*Da anni il settore industriale italiano è fortemente impegnato nelle attività di bonifica dei siti contaminati per eliminare nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o per ridurre le concentrazioni a livelli accettabili di rischio per l'ambiente e la salute umana.*

*L'avvio alle procedure di bonifica a livello nazionale viene datato nel 1999, con l'adozione del DM 471. Nei dieci anni trascorsi, tuttavia, solo per una minima parte dei siti si è giunti all'effettiva risoluzione dei problemi di contaminazione. È quanto risulta dai dati statistici ufficiali sulla contaminazione del territorio italiano.*

*Le imprese industriali attribuiscono questa situazione in via principale alla mancata applicazione in Italia dell'analisi di rischio sito-specifica, strumento che è stato invece adottato con successo nella maggior parte dei Paesi europei. L'analisi di rischio consiste in una valutazione specifica delle caratteristiche proprie di ogni singolo sito, che consente di individuare la concentrazione massima di ciascun inquinante con rischi per l'ambiente e la salute umana così ridotti da risultare accettabili.*

*L'analisi di rischio era prevista nelle disposizioni del DM 471/99 in vigore dal 1999 all'aprile 2006, ma solo in via eccezionale con il risultato che non ha trovato sostanziale applicazione. Solo nel 2006 essa è stata introdotta come procedura generale nell'ordinamento italiano (D.Lgs. 152). Tuttavia, neppure con la norma in vigore, l'analisi di rischio è stata compiutamente applicata nei siti di interesse nazionale, dove le attività di bonifica sono gestite direttamente dal Ministero dell'Ambiente e che costituiscono le aree contaminate più estese e più complesse sul territorio italiano.*

*Continuano dunque le difficoltà operative che impediscono l'avanzamento delle bonifiche e – dunque – il conseguimento di un buon livello di tutela dell'ambiente e della salute dei Cittadini, nonché il mantenimento e lo sviluppo del sistema industriale italiano.*

*Confindustria con questo documento intende illustrare le proprie considerazioni e le proprie proposte per superare le criticità riscontrate.*

Il Gruppo di Lavoro Bonifiche  
Commissione Sviluppo Sostenibile





<b>1. La bonifica dei siti contaminati in Italia: dati statistici.....</b>	<b>pag. 11</b>
1.1 Siti di interesse nazionale (SIN) .....	» 12
1.2 Siti di competenza regionale .....	» 17
1.3 Conclusioni .....	» 18
<b>2. Dall’approccio tabellare all’analisi di rischio.....</b>	<b>» 19</b>
2.1 L’evoluzione della normativa italiana.....	» 19
2.2 Confronti europei .....	» 23
<b>3. Giurisprudenza .....</b>	<b>» 27</b>
3.1 Disciplina applicabile – Rimodulazione degli obiettivi di bonifica.....	» 27
3.2 Scelte tecniche – Imposizione di interventi “precostituiti” .....	» 28
3.3 Accertamento delle responsabilità – Proprietario incolpevole .....	» 31
3.4 Impedimenti tecnico-giuridici al pieno utilizzo delle aree .....	» 34
<b>4. Conclusioni e proposte.....</b>	<b>» 37</b>

## Allegati

Allegato 1: Tabella completa di confronto Italia – altri Paesi europei .....	» 42
Allegato 2: Confronto tra i valori di screening assunti nei differenti Paesi europei .....	» 44



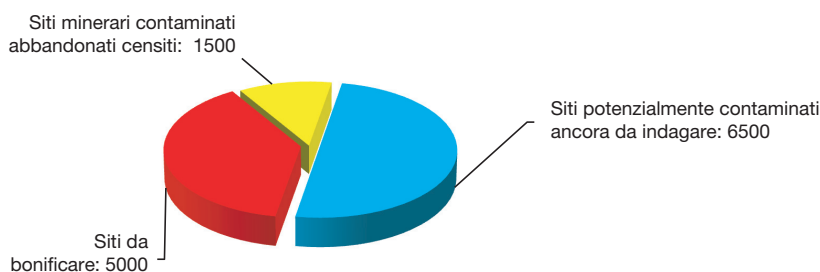
## 1. La bonifica dei siti contaminati in Italia: dati statistici

Obiettivo principale del presente capitolo è quello di effettuare un'analisi delle aree contaminate su tutto il territorio nazionale, utilizzando le fonti più accreditate per svolgere:

- un'analisi dello stato dell'arte delle bonifiche nel territorio nazionale;
- un approfondimento della situazione nei siti di interesse nazionale (SIN) e nei siti di interesse regionale

Il dato complessivo che è stato dichiarato dal Ministero dell'Ambiente<sup>1</sup>, si riferisce ad oltre 13.000 siti "potenzialmente" contaminati, ed è così caratterizzato (vedi Fig.1.1):

**Fig. 1.1: Siti potenzialmente contaminati**



Fonte: Ministero Ambiente

I siti potenzialmente contaminati risultano dal censimento condotto dalle Regioni ai sensi del DM 185/99 e dall'anagrafe dei siti da bonificare istituita dal DM 471/99.

Dall'analisi del grafico risulta<sup>2</sup> che allo stato attuale i siti da bonificare sono circa 5000 (pari al 38 % rispetto ai 13.000 siti potenzialmente contaminati) e rappresentano un elevato numero di aree che necessitano di un'azione tempestiva, concreta ed efficace da parte della Pubblica Amministrazione nella gestione del procedimento di bonifica.

1 Comunicato Stampa del 30 novembre 2007, Venezia: Workshop "Approcci sostenibili per la gestione e la bonifica di Mega Siti: nuove prospettive"

2 Dal grafico si evidenzia inoltre che i siti minerari contaminati abbandonati sono 1500 (equivalente al 11,5 % rispetto ai 13.000 siti potenzialmente contaminati). Il cui risanamento è urgente e necessario anche ai fini della fruizione turistica, oltre che manifatturiera, di ampi siti di grande interesse paesaggistico.

I siti potenzialmente contaminati risultano dal censimento condotto dalle Regioni ai sensi del DM 185/99 e dall'anagrafe dei siti da bonificare istituita dal DM 471/99.

Di questi 13.000 siti, 12.943 sono di competenza regionale e riguardano in molti casi aree di limitata estensione; per contro, ve ne sono 57 (corrispondenti ai siti di interesse nazionale – SIN) pari ad oltre il 3% rispetto all'intero territorio italiano, che ricomprendendo un totale di 821.000 ettari di aree a terra e quasi 340.000 ettari di aree a mare.

La fonte principale dei dati analizzati è l'Annuario dei Dati Ambientali redatto da ISPRA (ex APAT) che ha pubblicato sette edizioni dell'Annuario nel periodo tra il 2001 e il 2008. Si precisa che la raccolta dei dati risulta essere aggiornata solo per alcuni anni.

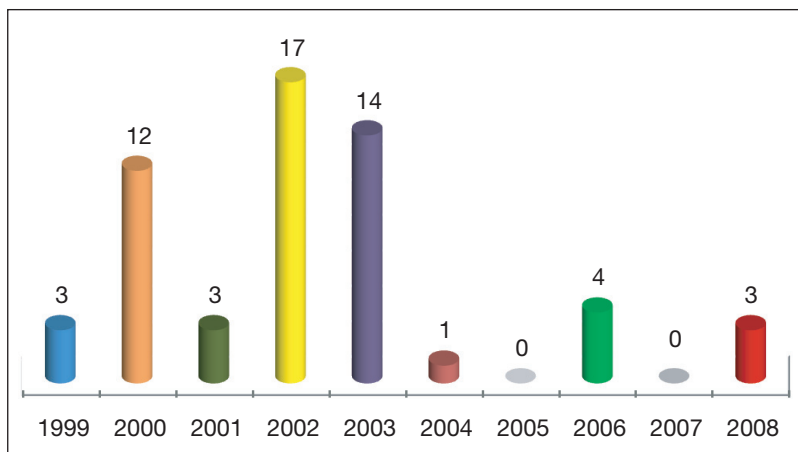
### 1.1. SITI DI INTERESSE NAZIONALE (SIN)

I 57 SIN sono stati individuati nel tempo con il susseguirsi dei seguenti atti normativi (vedi Fig.1.2):

- a) Legge n. 426/98
- b) Legge n. 388/00
- c) Decreto ministeriale 468/01
- d) Legge 179/02
- e) Legge 266/05
- f) Decreto legislativo 152/06
- g) Decreto ministeriale 11/4/08
- h) Decreto ministeriale 25/5/08
- i) Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3716/2008

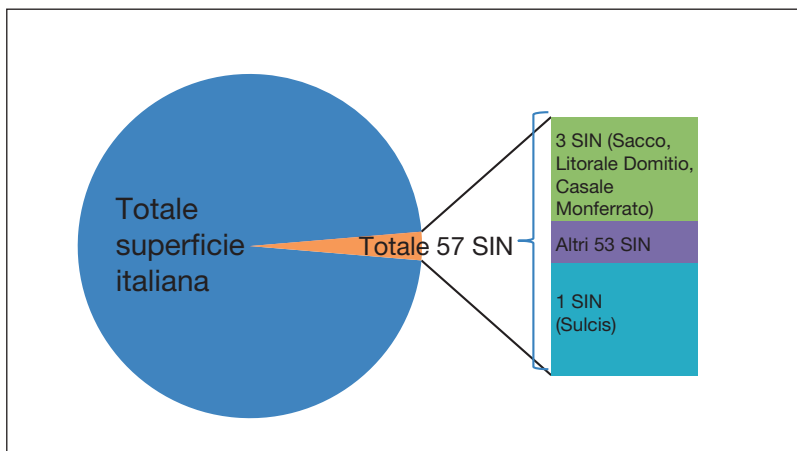
Anche i rispettivi decreti di perimetrazione sono stati emanati in anni diversi e di questo fatto occorre tener conto per valutare correttamente lo stato di avanzamento degli elaborati progettuali riportati nell'indicatore dei Dati Ambientali di ISPRA relativo ai SIN.

Fig. 1.2: I siti SIN individuati negli anni 1999/2008



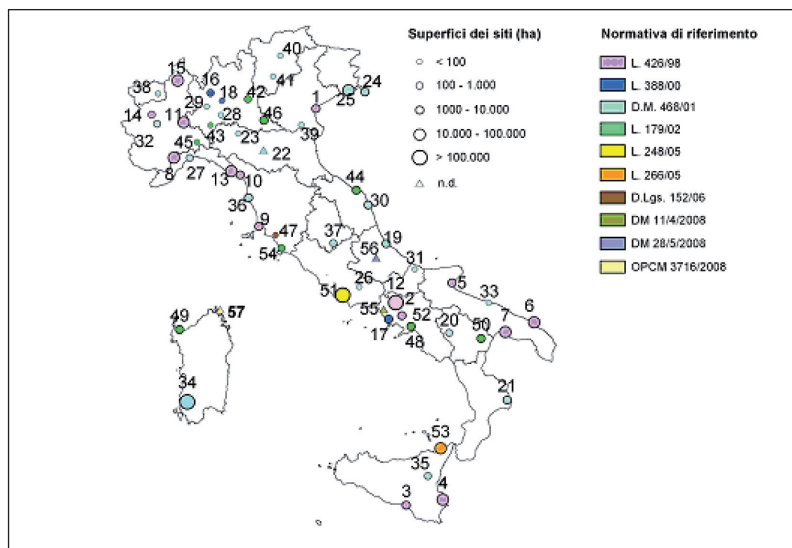
Alcuni siti hanno aree molto vaste (ad esempio il litorale Domitio Flegreo-Agro Aversano, il bacino del fiume Sacco, il Sulcis e Casale Monferrato). Di seguito si riporta un confronto tra le quattro aree maggiori e il resto dei SIN (vedi Fig. 1.3) unitamente alla loro collocazione geografica (Fig. 1.4)

Fig. 1.3: Superficie perimetrata dei SIN



Fonte: elaborazione di dati Annuario ISPRA 2008

Fig. 1.4: Localizzazione ed estensione dei SIN



Fonte: Annuario ISPRA 2008

I dati relativi al 2007 e il 2008 risultano difficilmente confrontabili tra loro a causa della variazione delle superfici perimetrate e della diversa classificazione della attività di bonifica a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 152/06 e pertanto sono riportati separatamente perché costituiscono gli indicatori dell'applicazione rispettivamente della norma vecchia (DM 471/99) e nuova (D.Lgs. 152/06).

Infatti la superficie perimetrata complessiva dei SIN è passata, dal 2007 al 2008, da 681.000 a 820.000 ha, dove l'aggiunta dei nuovi siti di interesse nazionale di Pianura e Bussi sul Tirino, ha riguardato solo 390 ha mentre i restanti 138.610 ha rispetto al 2007 sono dovuti alla ripermimetrazione di diversi siti, in particolare di Cengio e Sassuolo.

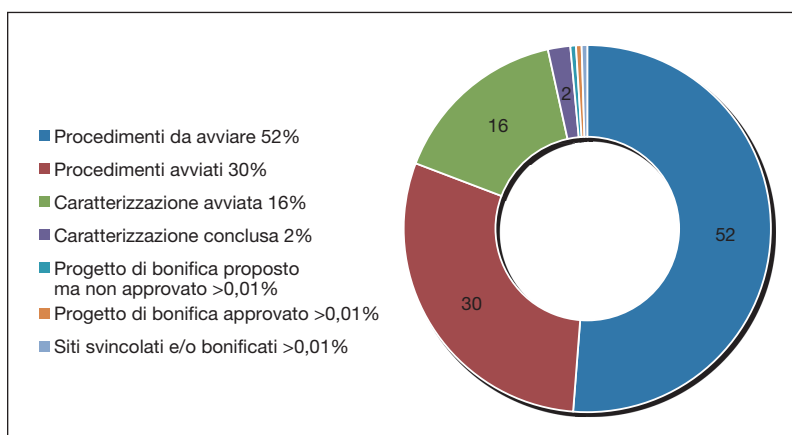
Inoltre con l'entrata in vigore del D.Lgs. 152/06 la suddivisione del procedimento amministrativo di bonifica previsto dal DM 471/99 (caratterizzazione, progetto preliminare e progetto definitivo), è stato sostituito dal seguente: piano della caratterizzazione, documento di analisi di rischio, progetto operativo di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente. Pertanto i dati sono riferiti, nel 2007, all'approvazione del piano di caratterizzazione, del progetto preliminare e del pro-

getto definitivo; nel 2008 a caratterizzazione avviata e conclusa, progetto proposto per terreno o acque con o senza analisi di rischio e progetto approvato per terreno o acque con o senza analisi di rischio.

Si riporta di seguito l'analisi dei dati degli anni 2008 e 2007.

I dati relativi all'ultimo aggiornamento sullo stato di avanzamento dei SIN, riferiti a novembre 2008, (vedi Fig. 1.5), riportano la seguente situazione: la caratterizzazione risulta attivata nel 16% della superficie complessiva e risulta conclusa sulla stessa superficie al 2%; per quanto riguarda le aree svincolate, a seguito di bonifica o verifica di assenza di contaminazione, esse costituiscono ancora percentuali marginali nella maggior parte dei SIN.

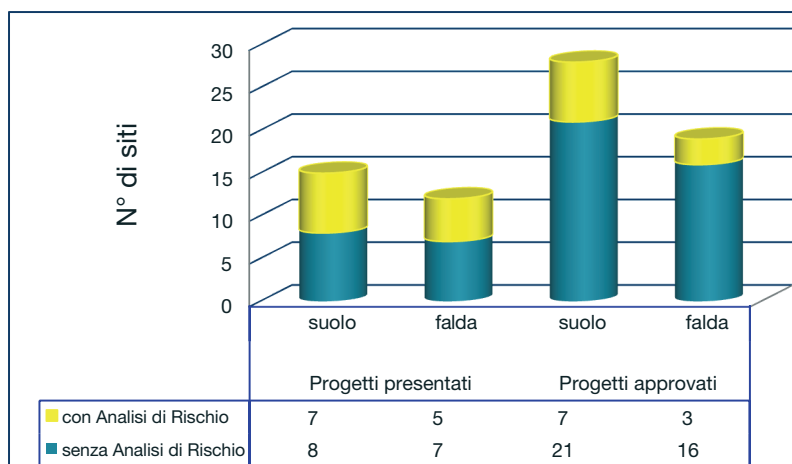
**Fig. 1.5: Stato dell'avanzamento siti di interesse nazionale**



Fonte: elaborazione di dati Annuario ISPRA 2008

Come si vede dal grafico non è possibile avere informazioni significative sullo stato di avanzamento dei progetti perché le percentuali riferite al perimetro complessivo sono estremamente basse. Si riporta pertanto il numero di progetti di bonifica presentati o approvati, suddivisi per matrice (suolo/falda) e per criterio di definizione degli obiettivi di bonifica (con o senza analisi di rischio).

Fig. 1.6: Numero di siti con interesse nazionale con progetti di bonifica presentati o approvati, suddivisi per matrice (suolo/falda) e per criterio di definizione degli obiettivi di bonifica (con o senza analisi di rischio)



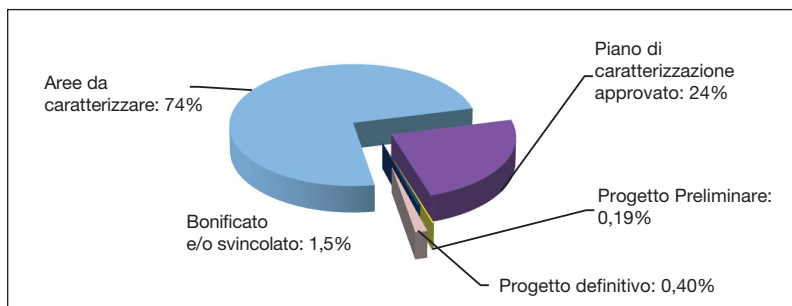
Fonte: elaborazione di dati Annuario ISPRA 2008

I dati relativi ai SIN contenuti fino all'edizione 2007 riportavano il seguente dettaglio:

- le aree con un piano di caratterizzazione approvato nel 24% del totale dell'area perimetrata;
- le aree con progetto preliminare approvato corrispondono allo 0,19% del totale;
- le aree con progetto definitivo approvato sono lo 0,40% del territorio;
- le aree bonificate e/o svincolate rappresentano l'1,5%:
  - un 85% è riferito allo svincolo di aree in due soli SIN (Sulcis e Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano);
  - il 15 % è rappresentato dai restanti 52 SIN che equivalgono allo 0,2% delle aree perimetrare.



Fig. 1.7: Stato dell'avanzamento siti di interesse nazionale (2007)



Fonte: elaborazione di dati Annuario ISPRA 2008

Nonostante la differente classificazione si deve concludere che, sulla base dei dati ufficiali, a quasi dieci anni dall'emanazione della prima norma nazionale in materia di bonifiche, la percentuale delle aree nei SIN bonificate o svincolate rispetto alla superficie totale perimetrata è praticamente nulla.

## 1.2 SITI DI COMPETENZA REGIONALE

I dati riferiti ai siti regionali comprendono i siti contaminati ai sensi del DM 471/99 (superamento delle concentrazioni limite accettabili anche per un solo parametro) e ai sensi del D.Lgs. 152/06 (sulla base del superamento delle CSR – Concentrazione soglia di rischio). Nel “totale dei siti contaminati” (siti inseriti in anagrafe) rientrano anche quelli bonificati o svincolati.

Nel 2008, i siti bonificati a livello regionale hanno rappresentato il 30 % di quelli effettivamente contaminati, denunciati per lo stesso anno di riferimento (vedi Tab. 1.2).

Tabella 1.2: Dati relativi al numero di siti di interesse regionale

SITI DI COMPETENZA REGIONALE: Siti potenzialmente contaminati, siti contaminati e siti bonificati per regione (2008)				
Con sola indagine preliminare	Con piano di caratterizzazione approvato	Con progetto approvato	Bonificati	Totale siti contaminati
2236	913	1146	1306	4871

Fonte: elaborazione di dati Annuario ISPRA 2008

### 1.3 CONCLUSIONI

Sulla base degli indicatori riportati nel presente capitolo possono essere tratte le seguenti conclusioni:

- Le dimensioni del problema relativo ai siti contaminati in Italia si riferiscono ad oltre 13.000 siti di competenza regionale e ad un territorio perimetrato come SIN pari ad oltre il 3% dell'intera superficie nazionale. Considerando che l'area complessiva dei Siti contaminati nazionali è pari al 3% rispetto all'intera superficie italiana (incluse quindi aree urbanizzate, montuose, agricole, etc), se tale estensione venisse confrontata con la sola superficie ad uso industriale, detta percentuale sarebbe in proporzione molto più alta.
- gli ultimi dati disponibili sul numero di siti bonificati riportano un dato regionale del 30%;
- la superficie bonificata nei SIN è praticamente nulla.

Si conclude che:

- le attività di bonifica non hanno ancora raggiunto un tasso di completamento che può essere definito significativo per la soluzione del problema;
- l'indicatore relativo ai siti bonificati di competenza regionale è tre ordini di grandezza maggiore rispetto a quello dei SIN. Nei SIN i dati relativi dagli elaborati progettuali indicano uno stato di avanzamento delle attività quasi nullo (0,2-1,5%).

## 2. Dall'approccio tabellare all'analisi di rischio

### 2.1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA

Con il DM 16 maggio 1989, il Ministero Ambiente aveva già fissato alcuni criteri e linee guida per la predisposizione di Piani e strumenti di intervento per le bonifiche, ma è solo col D.Lgs. 22/97 (Decreto Ronchi) e col DM 471/99 che l'Italia ha visto la nascita di una specifica ed organica normativa in materia di bonifiche.

In particolare, il Decreto ministeriale del 1999 aveva fissato i limiti di accettabilità della contaminazione (CLA – Concentrazioni Limite Accettabili) del suolo e delle acque ed aveva definito nel dettaglio le procedure e le modalità per condurre la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti contaminati. L'approccio adottato da tale provvedimento era quello che comunemente viene definito "tabellare":

- l'Allegato 1 del Decreto prevedeva i valori delle CLA di numerosi inquinanti nel suolo e nelle acque (valori raggruppati in tabelle),
- il superamento di uno solo fra tali valori bastava per qualificare un sito come "inquinato" e per determinare la necessità di avviare le opportune attività di bonifica;
- gli obiettivi di bonifica, unici per l'intero territorio italiano, erano i medesimi valori di CLA.

Il DM 471/99, infatti, definiva la bonifica come *"insieme degli interventi atti ad eliminare o contenere le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori di CLA stabiliti dalle tabelle regolamentari"*.

Nell'applicazione pratica del DM 471/99 sono emerse, nel tempo, notevoli criticità, determinate soprattutto dalle seguenti caratteristiche della norma:

- i valori limite di concentrazione erano determinati a livello nazionale, senza prendere in considerazione le caratteristiche dei singoli siti e quindi il reale rischio di esposizione per gli eventuali soggetti ricettori connesso alla concentrazione degli inquinanti presenti;
- gli stessi valori risultavano particolarmente restrittivi, sia se confrontati coi

valori considerati dagli altri Paesi europei, che con quelli definiti da altre norme nazionali a tutela dell'ambiente e della salute umana (alcuni dei valori di CLA per le acque di falda, infatti, risultavano essere inferiori a quelli previsti per la potabilità); in merito, si segnala che tali valori hanno determinato, a partire dal 2000, un velocissimo incremento delle aree definite "contaminate" nel nostro Paese.

In occasione della completa revisione della disciplina nazionale in materia ambientale prevista dalla Legge delega 308/04, il Legislatore italiano ha previsto criteri di modifica della normativa volti a superare le criticità in materia di bonifiche poste dal DM 471/99, attraverso l'applicazione dell'analisi di rischio. Dunque, con la stesura del Decreto legislativo delegato 152/06 (cd. "Codice Ambientale"), il Governo, seguendo i criteri dettati dalla Legge delega 308/04, ha definito un nuovo sistema, allineato con le normative dei principali Paesi industrializzati europei ed extraeuropei, per cui dal maggio 2006:

- i valori definiti dal DM 471/99 non costituiscono più gli obiettivi di bonifica per l'intero territorio italiano, ma assumono la funzione di Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) – limiti tabellari intesi come valori di screening - il cui superamento porta all'identificazione del singolo sito come "potenzialmente contaminato";
- il superamento di tali valori comporta la necessità di avviare una approfondita analisi dei rischi sito-specifica che chiarisca quali sono le concentrazioni di contaminanti nel suolo e nelle acque al di sotto dei quali i rischi per l'ambiente e la salute umana sono considerati accettabili (Concentrazioni Soglia di Rischio – CSR).

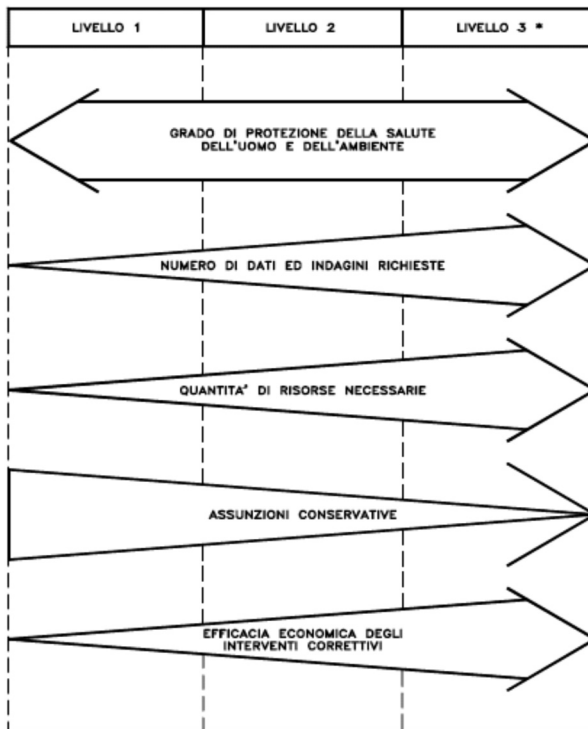
In merito a questo radicale cambiamento nell'impostazione della normativa, si ritiene opportuno evidenziare che l'applicazione dell'analisi di rischio, anziché dei limiti tabellari, non comporta alcun abbassamento dei livelli di tutela delle matrici ambientali, come si esprime graficamente nell'immagine di seguito riportata (Fig. 2.1), estratta dalla procedura RBCA (Risk-Based Corrective Action). Tale procedura si basa su tre livelli di approfondimento:

- livello I - sito generico (limiti tabellari): utilizzato per effettuare un primo screening del sito in esame. La connotazione tipicamente preliminare di questo livello di indagine implica l'adozione di parametri estremamente conservativi e,

in generale, non specifici del sito.

- livello II - sito specifico: i parametri e i punti di esposizione considerati sono noti sulla base delle indagini condotte sul sito in esame e conducono quindi alla definizione di concentrazioni ammissibili di contaminanti più realistiche. Le equazioni utilizzate, di tipo analitico, sono, generalmente, le stesse del livello I.
- livello III - prevede l'utilizzo di modelli di calcolo più complessi introducendo valutazioni di tipo probabilistico e impiegando sofisticati modelli matematici previsionali delle modalità di trasporto dei contaminanti nelle varie matrici ambientali interessate.

Fig. 2.1: Applicazione dell'analisi di rischio



Nella figura si evidenzia che nel passaggio per i tre livelli di valutazione, a parità di grado di protezione della salute dell'uomo o dell'ambiente, si ha che:

- i fattori di sicurezza utilizzati nel calcolo del rischio tendono a diminuire all'aumentare del livello di applicazione dell'analisi di rischio, in funzione della maggiore disponibilità di dati sito-specifici attendibili;
- l'attendibilità e il numero delle informazioni disponibili devono aumentare con il livello di approfondimento dell'analisi di rischio, in funzione della maggiore richiesta di dati sito specifici e della complessità dei modelli di calcolo applicati;
- i costi dell'investigazione tendono ad aumentare con il livello di approfondimento dell'analisi di rischio, in funzione della maggiore richiesta di dati sito-specifici in termini di numero e attendibilità (es. uso di attrezzature di campionamento tecnologicamente più avanzate).

Le ultime novità nella disciplina nazionale in materia di bonifiche sono state introdotte nel gennaio 2008, con il D. Lgs. 4/08, che ha apportato modifiche all'allegato I del titolo V del Codice Ambientale dedicato ai "Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica" ed ha introdotto disposizioni speciali per i Siti di preminente Interesse Pubblico per la riconversione industriale (SIP), che saranno individuati con successivi decreti (art. 252 bis). Sebbene tale articolo sia stato progettato con l'intento di dare impulso alle attività di bonifica di siti considerati strategici per lo sviluppo economico del Paese, lo stesso riporta in vita le principali criticità che erano proprie del DM 471/99: per i SIP l'applicazione dell'analisi di rischio è prevista solo in via residuale; bisogna infatti riportare le concentrazioni dei contaminanti al di sotto dei valori tabellari.

Il D.Lgs. 4/08 ha successivamente circoscritto il campo di applicazione dell'analisi di rischio per le acque sotterranee, in quanto modificando la definizione di punto di conformità per le acque di falda, (cfr. All.1 al Titolo V della parte IV del D.Lgs.152/06) ha altresì previsto che le concentrazioni soglia di rischio si assumano in via presuntiva coincidenti con le CSC; l'industria ha sempre avuto delle perplessità in ordine all'individuazione dei valori previsti come CLA (concentrazione Limite accettabile) ora CSC, importati prevalentemente dalla disciplina sulle acque potabili (come escono dal rubinetto) come se tutti i corpi idrici sotterranei fossero destinati all'estrazione di acqua potabile senza necessità di alcun trattamento.

### 2.2. CONFRONTI EUROPEI

Nel modificare l'apparato normativo in materia di bonifiche, per renderlo più applicabile ed efficace attraverso il passaggio dall'approccio tabellare all'analisi di rischio, il Legislatore ha certamente tenuto conto dell'esperienza e dei risultati maturati negli altri Paesi europei fortemente impegnati nella tutela ambientale e nella remediation dei siti industriali inquinati e che hanno raggiunto degli ottimi risultati in questo ambito.<sup>3</sup>

Da un'analisi delle normative degli Stati Membri in materia di bonifiche, si rileva che nella maggioranza dei paesi viene applicata un'analisi dei rischi sito specifica nella determinazione degli obiettivi di concentrazione nel suolo e nelle acque che devono essere tralasciati nei singoli siti.

Come si rileva dalle informazioni riportate dal Joint Research Centre (centro di ricerca tecnico scientifica della Commissione europea) nel documento del 2007 "Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonization", 9 dei 12 Paesi europei analizzati nello studio prevedono l'utilizzo dell'analisi di rischio ai fini della bonifica di siti contaminati.

In Allegato 1 si riporta un confronto completo fra i 12 Paesi europei considerati dal Joint Research Centre, mentre nella Tabella 2.1 si ritiene opportuno mettere in evidenza un confronto fra Italia e altri tre Paesi europei a forte vocazione industriale: Francia, Germania e Gran Bretagna. Come si evidenzia nella tabella sotto riportata, i tre Paesi prevedono tutti l'applicazione dell'analisi di rischio sito-specifica per determinare quali sono i livelli di rischio accettabili per il singolo sito.

<sup>3</sup> Vedi esperienze della Germania testimoniate al convegno sulle Bonifiche organizzato dalla Provincia di Milano nel novembre 2006 e in occasione di Consoil 2008.

Tab. 2.1: Confronto normativo Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna

	Italia			Altri Paesi UE		
	D.Lgs. 22/97 + DM 471/99	D.Lgs. 152/06	Art. 252 bis	F	D	GB
Esistono concentrazioni limite o valori di screening nella normativa nazionale?	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Esistono concentrazioni limite o valori di screening in linee guida tecniche?	NO	NO	NO	SI		SI
Tali concentrazioni limite, oltre ad essere valori di screening, sono utilizzate come obiettivo inderogabile di bonifica?	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Esistono sia valori che determinano la necessità di analisi di rischio che valori che determinano la necessità di un intervento?	NO	NO	NO	NO	SI	NO
È previsto l'utilizzo dell'analisi di rischio come "regola generale"?	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Se sì, è utilizzata per valutare la necessità dell'intervento?		SI		SI	SI	SI

Dal confronto fra le legislazioni di diversi Stati Membri condotto dal Joint Research Centre emergono altri due dati di particolare rilievo che riguardano i valori-soglia superati i quali è necessario applicare l'analisi di rischio:

- come si rileva dai grafici riportati nell'Allegato 2 al presente documento, i valori italiani risultano nella maggior parte dei casi più restrittivi rispetto a quelli degli altri Paesi considerati dallo studio;
- in Italia il numero delle sostanze per cui sono fissati limiti di concentrazione accettabili è di gran lunga superiore a quello degli altri Paesi: Gran Bretagna,



Austria, Vallonia (Belgio), e Germania prevedono meno di 20 valori limite; gli altri Paesi hanno definito fino a 80 valori limite; l'Italia ha fissato ben 234 Concentrazioni Soglia di Contaminazione<sup>4</sup>.

Questi dati evidenziano che:

- il nostro Paese risulta avere i valori di attenzione (oltre i quali è necessario condurre approfondimenti sullo stato di contaminazione del sito) più cautelativi rispetto a quelli degli altri Paesi esaminati. Se ne può dunque dedurre che gli altri Paesi europei (in particolare la Germania) tutelano meno dell'Italia l'ambiente e la salute dei loro cittadini? Quali sono le motivazioni tecniche di un così ampio ed evidente divario? Si rileva, inoltre, che fino all'aprile 2006 tali valori non erano solamente valori soglia, ma obiettivi da raggiungere con gli interventi di bonifica, sull'intero territorio nazionale;
- il fatto che l'Italia abbia definito un altissimo numero di sostanze per le quali sono definite concentrazioni soglia di contaminazione è stata certamente una delle cause dell'inclusione di vastissime aree del territorio nazionale fra i siti contaminati; rispetto agli altri Paesi europei, ciò può inoltre determinare maggiori oneri per quanto riguarda la caratterizzazione e la bonifica dei siti, dovendo tener conto di un elevato numero di possibili inquinanti delle matrici ambientali e, quindi, essendo possibili continue richieste di integrazione dei parametri indagati da parte dell'Autorità pubblica.

Il confronto con la situazione di altri Paesi europei rende evidente alcune fondamentali differenze, dal punto di vista pratico, fra l'applicazione dell'approccio tabellare e l'analisi di rischio.

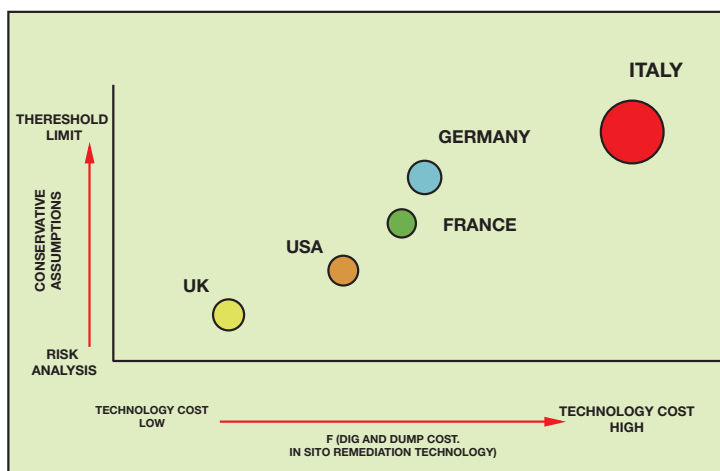
Si rileva, soprattutto, un forte divario fra i costi che gli operatori sono chiamati a sostenere con l'applicazione dell'analisi di rischio e con l'approccio tabellare. Dal-

4 Vedi Capitolo 6, pag. 76 dello studio del JRC, che recita: "the number of soil SVs [Screening values, ndr] provided by different countries greatly varies across Europe. Four countries provide less than 20 values (UK, AT, BE-Wal., DE), six countries provide between 40 to 60 soil SVs (CZ, BE-Flan., FI, PL, ES, SE), four countries provide between 60 to 80 soil SVs (NL, SK, DK, LT), and one country generated up to 234 soil SVs (IT)." Si precisa che i dati contenuti nello studio del JRC sono stati forniti, per l'Italia, dall'Istituto Superiore di Sanità; il totale di 234 parametri include i 94 parametri fissati dal DM 471/99 a cui sono aggiunti gli ulteriori "valori indicativi" definiti dall'Istituto medesimo.

l'esame di alcuni dati forniti direttamente dalle imprese si rileva come il raggiungimento degli obiettivi di bonifica previsti dal DM 471/99 possa portare a costi fino a sette volte maggiori rispetto al conseguimento degli obiettivi determinati con l'analisi di rischio sito specifica. L'esigenza del mondo industriale di applicare l'analisi di rischio non è comunque volta solo ed esclusivamente ad un contenimento dei costi e ad un corretto bilanciamento del rapporto costo – beneficio dell'intervento, ma anche a poter individuare soluzioni di intervento mirate e ed efficaci con il conseguente sviluppo di innovative tecnologie di bonifica.

Questo viene espresso graficamente nella tavola di seguito riportata (Fig. 2.2), che illustra un confronto fra le situazioni di Italia (con l'applicazione dell'approccio tabellare), Francia, Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti per quanto riguarda i costi delle tecnologie applicabili.

**Fig. 2.2: Confronto Italia – altri Paesi per quanto riguarda i costi delle tecnologie di bonifica**



Fonte: elaborazione di dati Joint Research Centre

### 3. Giurisprudenza

Nel tentativo di delineare l'orientamento della magistratura amministrativa e l'evoluzione giurisprudenziale in materia di bonifiche, di seguito si riportano le principali tematiche oggetto di controversia con il Ministero dell'Ambiente su cui le imprese hanno ottenuto reiterate pronunce favorevoli. In via cautelare come nel merito, i Tribunali Amministrativi Regionali si sono, infatti, espressi rilevando l'illegittimità dei provvedimenti adottati in materia e come l'Amministrazione abbia più volte reiterato prescrizioni precedentemente sospese in via cautelare o annullate in primo grado, disattendendo dunque le pronunce già rese dai TAR [tanto che recentemente il TAR Puglia ha avuto a pronunciarsi come segue: *“Gli interventi sino ad ora concepiti dall'amministrazione titolare del procedimento (Ministero dell'ambiente) sembrano soltanto apparentemente essere posti a tutela della salute e dell'ambiente, mentre in concreto gli stessi – attraverso continui e repentini mutamenti di metodologie e parametri di riferimento – contribuiscono unicamente a rallentare se non a disattendere il raggiungimento degli obiettivi di bonifica di un sito che, pacificamente, risulta fortemente inquinato. E ciò in evidente disprezzo – peraltro – dei provvedimenti cautelari di questo Tribunale che su questo tema ha già avuto modo di soffermarsi”*] (cfr. ad es TAR Puglia ord. n. 478/08 e TAR Sicilia sez. Catania ord. n. 906/08).

In estrema sintesi, le controversie oggetto delle pronunce del giudice amministrativo riguardano principalmente la disciplina applicabile alle bonifiche in corso, le scelte tecniche d'intervento, il necessario accertamento delle responsabilità della contaminazione e l'utilizzo delle aree industriali.

#### 3.1 DISCIPLINA APPLICABILE – RIMODULAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI BONIFICA

I giudici amministrativi hanno riconosciuto l'applicabilità immediata della disciplina di cui al D.Lgs. 152/06 anche ai procedimenti di bonifica in corso al momento della sua entrata in vigore, censurando le determinazioni con cui l'Amministrazione, di fatto, disapplicava o ostacolava l'applicazione della nuova disciplina, ivi inclusi i rigetti delle istanze di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ex art. 265, comma 4 dello stesso decreto. Ciò in applicazione sia dei principi generali in materia di *ius*

*supervenienti* - in ragione dei quali i provvedimenti impugnati dalle aziende sono stati adottati *“nel vigore della nuova normativa, la quale è intervenuta in una fase del procedimento che ancora era formalmente aperta e quindi non aveva raggiunto alcuna determinazione tale da consentire un arresto procedimentale definitivo o comunque significativo* – sia delle norme transitorie ed abrogatici espresse di cui al D.Lgs. 152/06 (in particolare, art. 264 e art. 265, comma 4) (cfr. TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; 29 gennaio 2008, n. 200 e 207; TAR Puglia, Lecce, 11 ottobre 2007, n. 3475, 3476; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, sentenza 27 giugno 2007 nn. 5286, 5287 e 5289, Sez. I, 10 luglio 2007, n. 5355; Sez. IV, 7 settembre 2007, n. 5782; TAR Calabria, Catanzaro, 23 maggio 2008, nn. 1068 e 1069).

Sul punto è, da ultimo, intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 214/08, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della Legge Regionale ER n. 5/06 per la parte in cui prevedeva che, in difformità rispetto alla disciplina statale, i procedimenti di bonifica già avviati alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 152/06 si dovessero concludere sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio. La Corte Costituzionale ha dunque riconosciuto il “il favor del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi – con una formula di non dubbia interpretazione – la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati” (Corte Cost., 18 giugno 2008, n. 214).

### 3.2 SCELTE TECNICHE – IMPOSIZIONE DI INTERVENTI “PRECONSTITUITI”

Quanto alle modalità di intervento - sia ai fini della MISE (Messa in Sicurezza d'Emergenza) che del più generale programma di bonifica – il TAR ha inoltre ritenuto che, nell'adozione delle prescrizioni il Ministero dell'Ambiente, oltre a confondere i presupposti ed i contenuti per l'imposizione di MISE e bonifica, ha più volte violato le regole generali sul procedimento amministrativo ed in particolare il principio del contraddittorio e della partecipazione dei privati destinatari dei provvedimenti. Il giudice amministrativo ha inoltre rilevato l'illegittimità delle determinazioni dell'Amministrazione per difetto di motivazione in quanto adottate in assenza di un'adeguata istruttoria anche con riferimento alle modalità delle attività di messa in sicurezza e bonifica (e relativi ai costi). Le pronunce rese sot-

tolineano, infatti, come l'Amministrazione non abbia preso in considerazione, né valutato, gli apporti forniti in sede tecnica dalle aziende e, tra questi, le articolate e documentate obiezioni che sono state sollevate circa i presupposti della bonifica e le modalità dell'intervento, tra le quali, in particolare:

- a) le carenze istruttorie che hanno caratterizzato le richieste formulate in via generale (indistintamente su tutti i siti a prescindere dalle rispettive condizioni sito specifiche) di provvedere al confinamento delle acque di falda contaminate con un'opera di marginamento fisico immerso nelle argille di base, spesso in sostituzione e/o integrazione degli interventi già regolarmente autorizzati ed in atto (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; 29 gennaio 2008, n. 200 e 207; 17 giugno 2008, n. 1188; TAR Puglia, Lecce, 11 giugno 2007, nn. 2247, 2248; 11 ottobre 2007, n. 3475, 3476; TAR Sardegna, Cagliari, 12 febbraio 2008, n. 166; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 16 marzo 2006, n. 291 e 4 dicembre 2007, n. 1278 e n. 1277; conformi, TAR Puglia, Lecce, 11 giugno 2007, nn. 2249 e 2250 e 11 ottobre 2007, nn. 3474 e 3478; TAR Sardegna, Cagliari, 8 ottobre 2007, n. 1809 e 12 febbraio 2008, n. 165; TAR Campania, Napoli, 11 dicembre 2007, n. 16124; TAR Calabria, Catanzaro, 23 maggio 2008, nn. 1068 e 1069; *contra*, cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 9 agosto 2006, n. 7922; TAR Piemonte, 23 aprile 2008, n. 767, CGARS, ordinanza 7 aprile 2006, n. 226);
- b) le carenze istruttorie che hanno caratterizzato l'imposizione dello strumento della rimozione mediante dragaggio come soluzione tecnica idonea alla messa in sicurezza e bonifica dei sedimenti di corpi idrici marini o lacuali contaminati, senza alcuna preventiva valutazione dei rischi ambientali e sanitari connessi a tale tipologia di intervento e senza alcuna previsione sui tempi della bonifica, né sui risultati stimati (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; 29 gennaio 2008, n. 200; Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 17 luglio 2007, n. 3890 e Sez. VI, ordinanza 27 marzo 2007, n. 1565; *contra* TAR Piemonte, 23 aprile 2008, n. 767, CGARS, ordinanza 7 aprile 2006, n. 226).
- c) il travisamento dei presupposti della MISE (imposizione di interventi di vera e propria bonifica "*sub specie*" di MISE) l'omessa ponderazione del rapporto costi/benefici degli interventi ed il sovvertimento delle fasi procedurali tipiche (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; 29 gennaio 2008, n. 200; 17 giugno 2008, n. 1188; TAR Sardegna, Sez. II - 8 ottobre 2007, n. 1809);

- d) l'inammissibile integrazione dei parametri e degli obiettivi di bonifica normativamente previsti mediante il ricorso all'analogia a fonti normative diverse ed a pareri tecnici degli organi del Ministero dell'ambiente (TAR Piemonte, 17 marzo 2007, n. 1257 e TAR Veneto, Sez. III, 12 luglio 2007, n. 2114; 20 febbraio 2006, n. 381; *contra*, TAR Campania, Napoli, Sez. I, 9 agosto 2006, n. 7922; TAR Piemonte, 23 aprile 2008, n. 767);
- e) l'imposizione di metodologie analitiche di caratterizzazione non rappresentative dello stato reale della contaminazione (frazioni granulometriche) e di metodologie arbitrarie di classificazione dei rifiuti prodotti durante le operazioni di bonifica (pericolosi o meno) (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 28 settembre 2007, n. 346; *contra*, TAR Campania, Napoli, Sez. I, 9 agosto 2006, n. 7922);
- f) l'assimilazione delle *acque di falda emunte* nel corso delle operazioni di bonifica al regime dei rifiuti anziché a quello degli scarichi idrici e l'imposizione di limiti di trattamento di tali scarichi pari alle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alla disciplina sulla bonifica dei siti contaminati anziché ai limiti degli scarichi industriali (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; 29 gennaio 2008, n. 207, laddove si afferma che gli impianti di trattamento delle acque di falda non necessitano di autorizzazione al trattamento di rifiuti, poiché: a) ogni autorizzazione è compresa ed assorbita dal decreto di approvazione del progetto definitivo di bonifica della falda; b) le acque di falda emunte non sono comunque sottoposte al regime dei rifiuti, ma a quello degli scarichi idrici ai sensi dell'art. 243 del D.Lgs. 152/06; conformi, TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 17 giugno 2008, n. 1188; TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I - 26 maggio 2008, n. 301 e 28 gennaio 2008, n. 90; TAR Calabria, Catanzaro, 23 maggio 2008, n. 1068 e 1069; *contra*, TAR Campania, Napoli, Sez. I, 9 agosto 2006, n. 7922; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, ordinanze nn. 1644/07 e 1645/07);
- g) l'imposizione di obiettivi di bonifica senza aver provveduto ad accertare i valori di fondo (naturale e antropico) delle aree sottoposte agli interventi (TAR Campania, Sez. I, 11 dicembre 2007, n. 16124; TAR Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 26 maggio 2008, sentenza n. 301).

Infine, si ricorda che, a seguito di rinvio disposto dal TAR Catania con ordinanze nn. 294/08 e 308/08, sono attualmente pendenti presso la Corte di Giustizia Eu-

ropea le questioni pregiudiziali interpretative volte a chiarire se le norme comunitarie ostano ad una normativa nazionale che consenta alla PA di imporre, senza contraddittorio, alle aziende, quali ragionevoli opzioni di riparazione: a) interventi rispetto a quelli già approvati ed attualmente realizzati o in fase di realizzazione; b) interventi senza aver valutato le condizioni sito-specifiche e i costi di attuazione in relazione ai possibili benefici ambientali ed ai possibili o probabili danni collaterali e, c) gli interventi suddetti quali condizioni per l'autorizzazione all'uso legittimo delle aree non direttamente interessate dalla bonifica (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, ordinanza 8 luglio 2008, n. 294 e 308).

### 3.3 ACCERTAMENTO DELLE RESPONSABILITÀ – PROPRIETARIO INCOLPEVOLE

Il giudice amministrativo ha ritenuto illegittime le prescrizioni che hanno posto a carico del proprietario o del detentore del fondo i costi e gli oneri di bonifica dei suoli o dell'ambiente dai danni derivanti dall'inquinamento senza che ne siano state accertate - e neppure, prima ancora, indagate - rigorosamente le responsabilità, e, quindi, al di fuori dello specifico apporto causale all'inquinamento riconducibile alla sua attività. La giurisprudenza prevalente aggiunge peraltro che, nelle ipotesi di difficoltà di individuare il responsabile, l'Amministrazione deve provvedere alla attività di bonifica, restando a carico dei privati proprietari o detentori dei fondi bonificati i vantaggi così ottenuti secondo il principio dell'indebito arricchimento. Si osserva, in particolare, che il legislatore del 2006 ha operato una scelta decisa in favore della riconduzione della responsabilità per i danni all'ambiente nell'alveo della "tradizionale" responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. "responsabilità aquiliana" ex art. 2043 c.c.), con il conseguente ripudio di una qualsiasi forma di responsabilità oggettiva". Quale che sia la normativa di riferimento, va comunque esclusa qualsiasi responsabilità "da posizione" che non può configurarsi surrettiziamente neppure con riferimento ai "vantaggi" connessi all'esercizio di un'impresa" e, più in generale, qualsiasi responsabilità per fatto del terzo. In definitiva, i giudici amministrativi hanno prevalentemente interpretato la normativa comunitaria (e quella nazionale di suo recepimento) specie a seguito della novella legislativa del 2006, come implicante una responsabilità non solo personale, fondata sul necessario presupposto del nesso di causalità, ma altresì come soggettiva, richiedente cioè anche l'accertamento della colpa.

L'ente pubblico ha, infatti, l'onere di ricercare il responsabile dell'inquinamento e non può convenzionalmente addossare la responsabilità al proprietario senza aver svolto un'adeguata istruttoria, né tanto meno dedurre da un'iniziativa dello stesso un'implicita ammissione di colpa. Si osserva inoltre che per alcuni siti l'inquinamento non trae neanche origine dall'attività industriale (vedi ad es. il Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano), ma la stessa individuazione come SIN del sito nasce dal fatto che sul relativo territorio sono stati per anni abbandonati abusivamente enormi quantitativi di rifiuti. In tali casi risulta quindi irragionevole anche il fatto che la Pubblica Amministrazione, anziché individuare le zone oggetto di discarica abusiva, ordini alle aziende industriali operanti sui SIN di procedere a MISE e caratterizzazione di tutte le aree per il solo fatto di esercitare attività sul sito.

La disciplina sulla bonifica è stata ricostruita dalla giurisprudenza prevalente nei seguenti termini: sia l'art. 17 del D.Lgs. 22/97, che il D.Lgs. 152/06 sono inequivoci nel limitare a carico del diretto responsabile dell'inquinamento l'onere di provvedere alle necessarie attività di risanamento, salva la facoltà del proprietario non responsabile di darsi carico di dette attività con diritto di rivalsa nei confronti del responsabile.

In caso di persistente rifiuto o impossibilità da parte del responsabile ad effettuare gli interventi (o in caso questi non possa essere individuato), la normativa prevede, infatti, in via principale, l'esecuzione delle opere da parte della Pubblica Amministrazione in danno del responsabile della contaminazione.

Con riguardo al proprietario non responsabile, la norma prevede invece che gli interventi eseguiti d'ufficio costituiscano onere reale e che le spese sostenute dalla Pubblica Amministrazione per la realizzazione degli interventi stessi siano assistite da privilegio speciale immobiliare; inoltre il proprietario non responsabile può essere tenuto a rimborsare, peraltro previa adozione di apposito formale provvedimento motivato, le spese sostenute dalla Pubblica Amministrazione soltanto nel limite del valore di mercato del sito a seguito degli interventi eseguiti d'ufficio (cfr. art. 253 D.Lgs. 152/06, e si veda anche il precedente art. 244, il quale non a caso, ora, ad integrazione di quanto già disposto dall'art. 17 dell'abrogato D.Lgs. 22/97, pur prevedendo la notifica anche al proprietario dell'ordinanza di disinquinamento rivolta al responsabile, ha cura di precisare che tale notifica vale "ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 253).



Nel senso suesposto la quasi totalità delle più recenti pronunce, peraltro conformi all'orientamento giurisprudenziale in vigenza della pregressa normativa ed in linea con il principio "chi inquina paga" cui si ispira la legislazione comunitaria in materia (art. 174, ex art. 130/R, Trattato CE), la quale impone a chi provoca un inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione (cfr. TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254; 29 gennaio 2008, nn. 200 e 207; conformi, TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 17 giugno 2008, n. 1188; TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I - 26 maggio 2008, n. 300; TAR Lombardia Milano, sez. II, 07 aprile 2005, n. 754, Sez. I, 9 aprile 2007, n. 1913, Sez. II, 27 giugno 2007, n. 5289, Sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355 e IV Sez., 2 aprile 2008, n. 791; TAR Calabria, Catanzaro, 23 maggio 2008, nn. 1068 e 1069; TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I. 28 gennaio 2008, n. 89; TAR Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 655 e 6 maggio 2009, n. 672).

Nel senso che nessun obbligo di bonifica e ripristino ambientale può essere legittimamente imposto se non all'effettivo responsabile della contaminazione si è pronunciato anche il Consiglio di Stato (cfr. in particolare, Sez. V, ordinanza 17 luglio 2007, n. 3890, Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525; Sez. V, 1 luglio 2005, n. 3677; Sez. VI, ordinanza 27 marzo 2007, n. 1565).

Rare invece le pronunce, contrarie all'impostazione suesposta, che riconducono la responsabilità ambientale al genus della responsabilità da posizione, collegata all'assunzione del rischio di impresa (cfr. TAR Liguria, Sez. I, 12 aprile 2007, n. 621 e 21 novembre 2005, n. 1493; TAR Piemonte, 23 aprile 2008, n. 767, CGARS, ordinanza 7 aprile 2006, n. 226).

Il giudice amministrativo ha anche censurato la carenza di istruttoria da parte dell'Amministrazione in merito al "titolo" (responsabile piuttosto che proprietario) in forza del quale le aziende possano ritenersi obbligate alla bonifica, sottolineando che il proprietario che abbia attivato la procedura di sua iniziativa (ex art. 9 del DM 471/99), pur non potendo sospendere il percorso volontariamente avviato, non può comunque essere tenuto oltre quanto era ragionevole prevedere al momento della dichiarazione (TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sent. n.d. 16 marzo 2006, n. 291).

Infine si ricorda che, a seguito di rinvio disposto dal TAR Sicilia sez. Catania con ordinanza 291/08, è attualmente pendente alla Corte di Giustizia Europea la questione pregiudiziale interpretativa volta a chiarire se il principio chi inquina paga e la direttiva in materia di riparazione del danno ambientale ostano ad una nor-

mativa nazionale che consenta alla PA di imporre alle aziende la riparazione del danno, per il solo fatto che esercitino la propria attività in un'area storicamente contaminata ed a prescindere da qualsiasi istruttoria volta all'individuazione del reale responsabile (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, ordinanza 8 luglio 2008, n. 291).

### 3.4 IMPEDIMENTI TECNICO-GIURIDICI AL PIENO UTILIZZO DELLE AREE

Sul tema in esame l'Amministrazione procedente ha adottato una prassi secondo la quale un sito "inquinato" non è per principio disponibile per gli usi previsti a meno che l'azienda non realizzi il barrieramento fisico delle acque di falda o non aderisca agli accordi di programma sottoscritti tra le PA; tale prassi, oltre a non essere supportata da alcuna previsione normativa, confligge con la ratio della messa in sicurezza operativa prevista dalla legislazione vigente e pone seri problemi operativi. Osserva, infatti, il TAR: *"la prescrizione in questione sembra introdurre una sorta di presunzione assoluta in base alla quale una qualunque movimentazione di terreno (anche di modesta entità) sarebbe idonea ad interferire in modo pregiudizievole con le finalità proprie dell'attività di bonifica. Ad avviso del Collegio, tale previsione risulta contraria al generale canone di proporzionalità dell'azione amministrativa"*. Sul punto il giudice amministrativo è intervenuto inoltre rilevando come, con tale prassi, il Ministero dell'Ambiente abbia *"determinato un'inversione procedimentale che non trova giustificazione nella normativa vigente e che pertanto non risulta imposta nel rispetto dei canoni di legittimità"*. Invero, la normativa vigente (artt. 250 e 253, D.Lgs. 152/06) prevede: a) che *"gli interventi costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente.... l'onere reale viene iscritto a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica..."*, b) che *"le spese sostenute dalla PA per gli interventi sono assistite da privilegio speciale immobiliare..."* e c) che il *"privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati nei confronti del proprietario incolpevole...., solo a seguito del provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi... l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile" o "l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità"*. Ne consegue *"che il vincolo sulle aree ... è subordinato alla mancata esecuzione delle opere... da parte del responsabile ed all'effettuazione di detti interventi, in via sostitutiva, da parte dell'autorità competente con anticipazione delle somme"*, Contrariamente al quadro sopra delineato, l'Ammini-

strazione è solita imporre *“l’effettuazione di tali interventi ai proprietari (o gestori delle aree) limitando l’utilizzo ordinario dei relativi suoli”* e ciò indipendentemente, sia dal doveroso accertamento delle responsabilità, che dall’attivazione dell’intervento sostitutivo, determinando appunto *“un’inversione procedimentale che non trova giustificazione nella normativa vigente”* (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 10 luglio 2007, n. 5355; TAR Puglia, Lecce, 11 giugno 2007, nn. 2247 e 2248). Infine si ricorda che, a seguito di rinvio disposto dal TAR Sicilia sez. Catania con ordinanza n. 294/08, è attualmente pendente alla Corte di Giustizia Europea la questione pregiudiziale interpretativa volta a chiarire, tra l’altro, se disciplina comunitaria osta ad una normativa nazionale che consenta alla PA di imporre, senza contraddittorio, agli imprenditori, quali ragionevoli opzioni di riparazione gli interventi contestati dalle aziende quali condizioni per l’autorizzazione all’uso legittimo delle aree non direttamente interessate dalla bonifica (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, ordinanza 8 luglio 2008, n. 294).



## 4. Conclusioni e proposte

In Italia il sistema delle bonifiche non riesce a decollare. I dati analizzati nel Capitolo 1 pag. 11 quantificano l'insuccesso dell'azione svolta dalle diverse amministrazioni centrali in questi anni. Mentre tutti i Paesi industrializzati si danno traguardi a 20/30 anni per la conclusione delle bonifiche, in Italia, proseguendo con le attuali procedure e con gli attuali tempi, uno scenario realistico non è neppure ipotizzabile.

Le cause di questo insuccesso sono principalmente individuabili in un apparato normativo impostato sull' "approccio tabellare" (vedi Capitolo 2 pag. 19) senza pressoché alcuna attenzione alle caratteristiche sito-specifiche delle aree da bonificare. L'attuale normativa in vigore, il D.Lgs. 152/06, ha sicuramente apportato dei significativi miglioramenti (drasticamente mitigati, peraltro, dalle disposizioni correttive del D.Lgs. 4/08); tuttavia non si è ancora proceduto ad una sua concreta attuazione. Al contrario, occorre qui segnalare che, spesso, si è proceduto con un'applicazione distorta delle disposizioni di legge, come ben testimoniato dalle numerose sentenze illustrate nel presente rapporto (vedi Capitolo 3 pag. 27) dalle quali sembra emergere divario fra l'approccio alle bonifiche dell'amministrazione centrale italiana e tre principi cardine della normativa comunitaria: il principio "chi inquina paga", quello della proporzionalità degli interventi e il principio della concorrenza (la situazione nazionale di stallo delle bonifiche e l'imposizione di costosi "interventi precostituiti" può infatti determinare un forte distacco competitivo per le imprese italiane rispetto ai competitors europei).

Sembra di poter affermare che ove i procedimenti fossero istruiti in modo adeguato, con il coinvolgimento delle aziende operanti sui SIN e con l'individuazione del reale responsabile dell'inquinamento - da operarsi sulla base di risultanze concrete, anziché destinati ad imporre ex uno latere a soggetti spesso incolpevoli interventi standardizzati e inutilmente costosi ed invasivi - le procedure per le bonifiche e la messa in sicurezza di emergenza potrebbero proseguire più speditamente nel rispetto del Codice Ambientale (vedi Paragrafo 3.3 pag. 31).

I settori industriali identificano quali principali cause dell'attuale situazione di stallo:

- la mancata previsione normativa, fino al 2006, di un approccio sito-specifico per la definizione degli obiettivi di bonifica;
- le iniziali reticenze dell'amministrazione statale nei confronti delle nuove disposizioni introdotte dal D.Lgs. 152/06, che si sono spesso concretizzate nel rigetto di istanze di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi del nuovo Decreto;
- la frequente imposizione, soprattutto a livello nazionale, di scelte tecniche e "interventi precostituiti" non sviluppati sulla base di adeguate istruttorie;
- lo scarso ricorso ad un effettivo e costruttivo contraddittorio fra Pubblica Amministrazione e privati destinatari dei provvedimenti,
- la tendenza dell'amministrazione statale a voler comunque ritenere il proprietario di terreni inclusi nel SIN e non inquinati, quale soggetto che si deve far carico di parte degli oneri di bonifica del terreno del SIN e della falda acquifera, anche nel caso in cui risulti con evidenza che egli non sia stato né sia la causa dell'inquinamento né del terreno, né della falda.

I settori industriali rilevano inoltre che la gestione delle bonifiche così come affrontata sino ad oggi, oltre a non dare risultati soddisfacenti dal punto di vista della tutela e del risanamento ambientale, ha anche avuto ripercussioni negative sullo sviluppo industriale del Paese. Infatti, l'incertezza dei tempi per la conclusione delle bonifiche, così come gli impedimenti tecnico-giuridici al pieno utilizzo delle aree (vedi Paragrafo 3.4 pag. 34) hanno determinato, e tuttora determinano, insormontabili ostacoli alla realizzazione di nuovi investimenti nelle aree perimetrate. Queste, peraltro, come si è visto coprono una rilevante porzione dell'intero territorio nazionale (i soli SIN superano il 3% della superficie nazionale).

Proprio in relazione allo sviluppo delle attività industriali, nel 2008, i settori industriali hanno accolto con favore l'introduzione nella normativa delle bonifiche dell'articolo 252bis nel Codice Ambientale, dedicato ai "*Siti di Preminente Interesse pubblico per la riconversione industriale*": in questa disposizione si ritrova la volontà di supportare la realizzazione di nuovi investimenti industriali in aree contaminate, attraverso alcuni elementi chiave:

- il coinvolgimento nel procedimento di tutti i soggetti interessati alla bonifica e alla reindustrializzazione (imprese interessate, Ministero dell'Ambiente, Ministero dello Sviluppo Economico, autorità locali);
- le certezze sui tempi per la conclusione degli Accordi di Programma su bonifica e reindustrializzazione.

Al fine di dare quindi un effettivo impulso alla realizzazione delle bonifiche e alla riqualificazione economica delle aree contaminate, le imprese ritengono pertanto opportuno raccomandare:

- **il perfezionamento della normativa di riferimento:** con l'occasione offerta dalla nuova Delega per la revisione del Codice Ambientale, (L. 69/2009, art. 12), si dovrebbe procedere al perfezionamento delle disposizioni contenute nel Titolo V alla Parte IV del Codice Ambientale, prevedendo un migliore coordinamento fra i diversi articoli ed una piena applicazione dell'analisi di rischio sito-specifica a tutte le matrici ambientali (suoli e acque) e a tutti i siti potenzialmente contaminati (Siti di interesse nazionale, siti di competenza regionale, siti di preminente interesse per la riconversione industriale);
- **l'approfondimento dell'istruttoria** con l'individuazione delle cause e delle responsabilità della contaminazione, sulla base di dati obiettivi derivabili da un attento studio del sito, la sua collocazione, la sua storia, la situazione della falda e la tipologia degli inquinanti rilevati e delle attività insediate;
- **la rapida restituzione agli usi legittimi dei terreni non contaminati**, ferma restando la possibilità di accertamento di eventuali responsabilità del proprietario per l'inquinamento delle falde;
- **il coinvolgimento delle imprese** nel processo decisionale relativo alla definizione degli obiettivi da raggiungere e degli interventi da attuare nel singolo sito, in analogia a quanto disposto con l'art. 252 bis, che andrebbe esteso a tutte le procedure, con particolare riferimento alla condivisione dell'impostazione tecnica, tra Amministrazioni ed imprese, sulle procedure di caratterizzazione, sull'analisi del rischio e sulla scelta degli interventi di bonifica;



- **la certezza dei tempi** per la conclusione dei procedimenti su bonifica e reindustrializzazione;
- **la ripermimetrazione dei siti di interesse nazionale**, per espungerne le aree non contaminate sulle quali potrebbero essere realizzati nuovi investimenti imprenditoriali e che invece attualmente rimangono vincolate per tempi indeterminati, sino al completamento della bonifica dell'intero sito;
- **la riduzione dei siti di interesse nazionale**, alcuni dei quali potrebbero essere passati alla competenza regionale, consentendo allo Stato di concentrare le proprie risorse tecniche sui casi di maggior complessità;
- **la creazione di un tavolo permanente** fra Ministero dell'Ambiente e Ministero dello Sviluppo Economico, per assicurare la riqualificazione economica dei siti industriali contaminati (cosiddetti "brownfields") la cui valorizzazione risulta strategica sia per la tutela dell'ambiente che per l'economia nazionale. La riqualificazione ambientale di queste aree, infatti, porterebbe da un lato a tutelare da nuove pressioni antropiche le aree non industrializzate (cosiddetti "greenfields"), e dall'altro a dare impulso a nuovi investimenti imprenditoriali in aree già dotate di un valido patrimonio infrastrutturale ed attrezzate dal punto di vista dei servizi per l'industria.



# Allegati

**ALLEGATO 1: TABELLA COMPLETA DI CONFRONTO ITALIA – ALTRI PAESI EUROPEI**

		Esistono concentrazioni limite o valori di screening nella normativa nazionale?	Esistono concentrazioni limite o valori di screening in linee guida tecniche?	Tali concentrazioni limite, oltre ad essere valori di screening, sono utilizzate come obiettivo inderogabile di bonifica?	Esistono sia valori che determinano la necessità dell'analisi di rischio che valori che determinano la necessità di un intervento?	È previsto l'utilizzo dell'analisi di rischio come "regola generale"?
<b>Italia</b>	D.Lgs. 22/97 + DM 471/99	SI	NO	SI	NO	NO
	D.Lgs. 152/06	SI	NO	NO	NO	SI
	Art. 252bis	SI	NO	SI	NO	NO
<b>Altri Paesi UE</b>	Francia	NO	SI			SI
	Germania	SI		NO	NO	SI
	Gran Bretagna	NO	SI	NO	SI	SI
	Spagna	SI		NO	NO	SI
	Belgio (Fiandre)	SI		NO	NO	NO
	Belgio (Vallonia)	SI		SI	NO	SI
	Paesi Bassi	SI		NO	SI	SI
	Austria	NO	SI (standard)	NO	SI	SI
	Danimarca		SI	NO	SI	
	Finlandia	SI				SI
	Lituania	SI		NO	NO	NO
	Polonia	SI			SI (solo per le acque)	NO
	Svezia	NO	SI	SI	NO	SI

		Se si, è utilizzata per valutare la necessità dell'intervento?	L'analisi di rischio è limitata ai casi in cui le migliori tecnologie disponibili (BATNECC) non consentono il raggiungimento dei valori limite?	Esistono linee guida sull'analisi di rischio predisposte da enti o agenzie nazionali?	Esistono disposizioni differenti a seconda che la contaminazione sia recente o storica?	Esistono dettagliate disposizioni sulla gestione della contaminazione delle acque?
Italia	D.Lgs. 22/97 + DM 471/99		SI	NO	NO	
	D.Lgs. 152/06	SI	NO	SI	NO	
	Art. 252bis		NO	SI	NO	
Altri Paesi UE	Francia		NO	SI		SI
	Germania	SI	NO			SI
	Gran Bretagna	SI	NO	SI		NO <sup>1</sup>
	Spagna	SI	NO			NO
	Belgio (Fiandre)	SI	SI		SI	SI
	Belgio (Vallonia)		NO		SI	SI
	Paesi Bassi		NO			SI
	Austria	SI	NO	SI		SI
	Danimarca	SI		SI	NO	
	Finlandia		NO			NO <sup>1</sup>
	Lituania	SI				SI
	Polonia					
	Svezia	SI		SI		SI

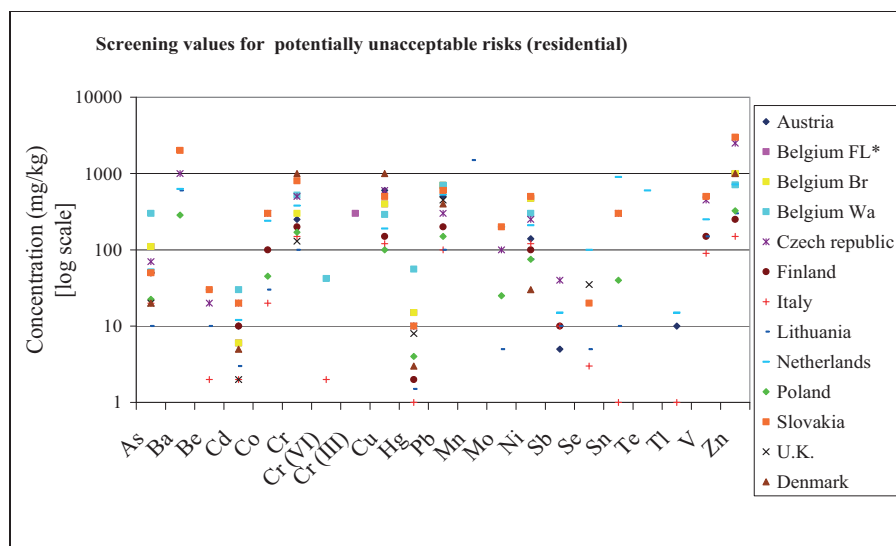
1. Rimando a obiettivi di qualità delle acque.

## ALLEGATO 2: CONFRONTO TRA I VALORI DI SCREENING ASSUNTI NEI DIFFERENTI PAESI EUROPEI

Nel presente allegato si riportano alcune tavole contenute nello studio *“Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonization”*, prodotto nel 2007 dal Joint Research Centre. Le tavole mettono a confronto i valori di screening che 12 Paesi europei hanno fissato per le medesime sostanze.

Si mette in evidenza che nelle tavole viene utilizzata una scala logaritmica al fine di poter rappresentare su un unico grafico compatto valori che differiscono fra loro di vari ordini di grandezza. Prendendo ad esempio la Tavola 1, sull’asse delle ordinate i valori 1, 10,  $10^2$ ,  $10^3$  e  $10^4$  risultano graficamente equidistanti l’uno dall’altro; in tal modo sullo stesso grafico possono essere rappresentati – per il Selenio - valori che vanno da 3 mg/kg (Italy) a 100 mg/kg (Netherlands).

**Tavola 1: Metalli e semi-metalli – valori di screening (uso residenziale)**

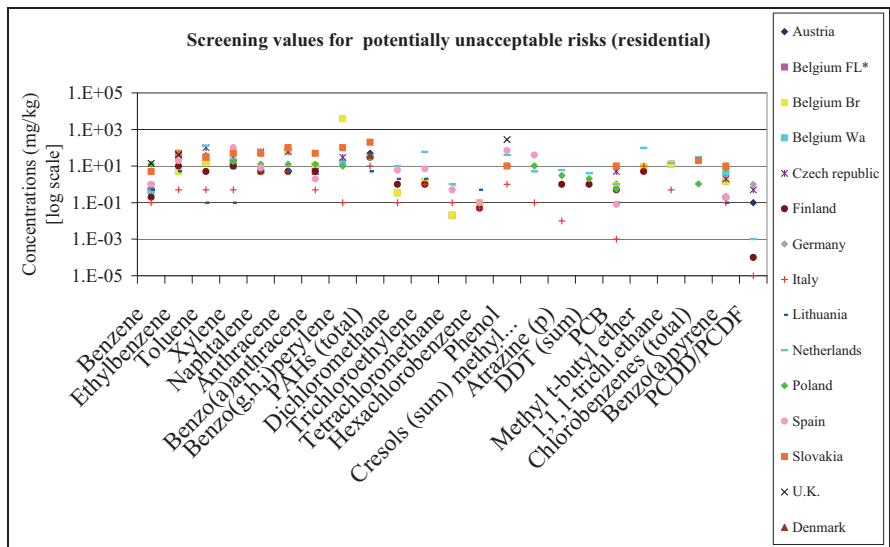


\*For new contaminants only

Fonte: Joint Research Centre

La Tavola 1 riporta i valori di screening per alcuni metalli e semimetalli che gli Stati presi in esame hanno fissato per il suolo destinato all’uso residenziale. Risulta evidente come per l’Italia numerosi valori siano posizionati al livello più basso rispetto a quelli di tutti gli altri Paesi presi in esame; è questo il caso di Berillio, Cromo VI, Mercurio, Piombo, Stagno, Tallio, Vanadio, Zinco.

Tavola 2: Inquinanti organici – valori di screening (uso residenziale)

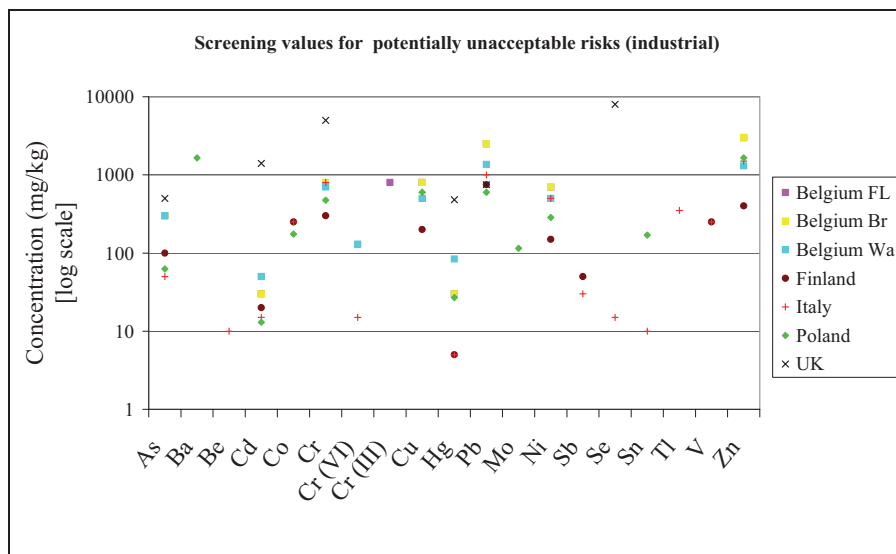


\*For new contaminants only

Fonte: Joint Research Centre

La Tavola 2 riporta i valori di screening fissati per determinati inquinanti organici, per il suolo destinato all'uso residenziale. Anche in questo caso i valori assegnati dall'Italia risultano spesso posizionati nella parte più bassa del grafico. Si mette in evidenza che per i PCB il valore di screening fissato dalla normativa italiana si assesta su un ordine di grandezza pari a  $10^{-3}$ , mentre quelli fissati dagli altri paesi si ritrovano nell'intervallo fra  $10^{-1}$  e  $10^1$ .

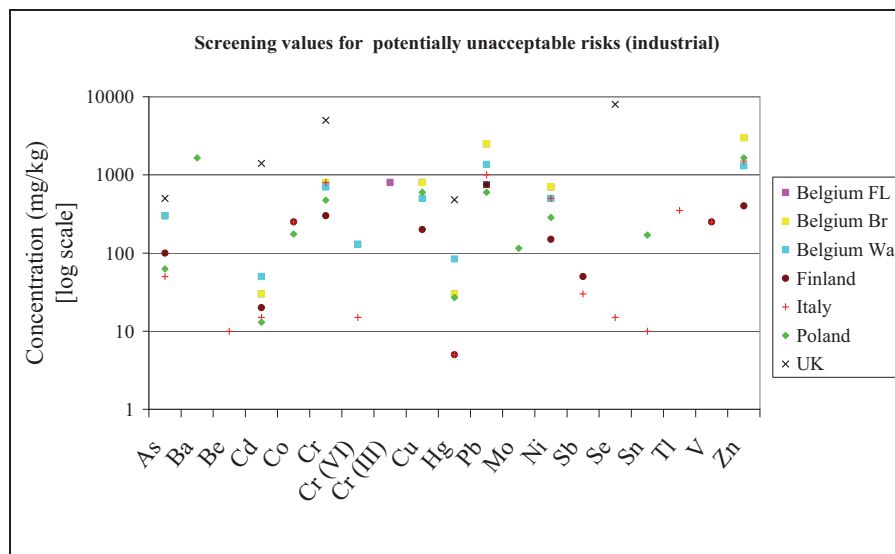
**Tavola 3: Metalli e semi-metalli – valori di screening (uso industriale)**



Fonte: Joint Research Centre

La Tavola 3 riporta i valori di screening per alcuni metalli e semimetalli che gli Stati presi in esame hanno fissato per il suolo destinato all'uso industriale. Dal grafico si rileva che la normativa italiana ha fissato valori di screening per un numero di sostanze superiore rispetto agli altri Paesi considerati: ad esempio, è l'unico Stato a prevedere concentrazioni limite per Berillio, Stagno, Selenio e Tallio. Per la maggior parte delle sostanze, inoltre, i valori di screening italiani sono inferiori a quelli stabiliti dalle normative degli altri Stati Membri.

Tavola 4: Inquinanti organici – valori di screening (uso industriale)



Fonte: Joint Research Centre

Nella Tavola 4 sono rappresentati i valori di screening fissati per determinati inquinanti organici, per il suolo destinato all'uso industriale. In questo caso, i valori stabiliti dalla normativa italiana si trovano maggiormente allineati alla media dei valori fissati dagli altri Stati Membri. Da questa Tavola risalta (dato che si può ricavare anche dalle Tavole precedenti) che alcuni Stati hanno stabilito valori di screening per un numero di sostanze molto inferiore rispetto agli altri Stati presi in esame dal JRC (vedi Regno Unito e Belgio - Vallonia).

Finito di stampare nel luglio 2009  
Progetto grafico e impaginazione: D.effe comunicazione - Roma  
Stampa: Vamagrafica srl - Ariccia (RM)