LA MANCANZA DELLE TABELLE DI RIFERIMENTO PER LE AREE DESTINATE ALLA PRODUZIONE AGRICOLA ED ALL'ALLEVAMENTO NELLA DISCIPLINA DELLE BONIFICHE: TRA PRINCIPIO DI PRECAUZIONE ED EFFETTIVA DESTINAZIONE URBANISTICA.

A cura del Dott. Massimiliano Pagnotta.

La prima normativa sistematica in materia di bonifiche e ripristino dei siti contaminati è rappresenta dall'art. 17 del D.Lgs. 22/97 e dalle sue norme tecniche attuative contenute nel D.M. 471/99, successivamente accorpati, con rilevanti modifiche, nella parte IV, titolo V e relativi allegati del D.Lgs. 152/06.

La normativa abrogata si basava su un approccio di tipo tabellare puro secondo il quale il superamento (o il concreto ed attuale pericolo di superamento) di uno dei limiti di accettabilità di contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee comportava l'applicazione delle procedure di messa in sicurezza d' emergenza, di bonifica e ripristino ambientale[1].

Tali limiti di contaminazione erano contenuti nell'allegato 1, tabella 1 del D.M. 471/99. In essa si trovavano i valori di accettabilità delle componenti inorganiche distinti in due colonne, la A per i siti ad uso "verde pubblico, privato e residenziale" e la B per i siti ad uso "commerciale e industriale". Ovviamente, allo scopo di garantire un'adeguata protezione della salute pubblica, i valori di riferimento della colonna "A" erano più restrittivi di quelli della colonna "B".

Per le aree destinate alla produzione agricola ed all'allevamento, invece, era prevista dall'art. 17, comma 15, del D.Lgs 22/97 la definizione di limiti e procedure *ad hoc* da approvarsi di concerto con il Ministero delle risorse agricole, alimenti e forestali.

In realtà, durante tutta la vigenza del c.d. Decreto "Ronchi", le tabelle relative ai siti destinati alla produzione agricola ed all'allevamento non sono mai state definite, generando ovvie ripercussioni negative sull'efficacia del controllo da parte degli organi preposti della P.A..

Al livello pratico, per le contaminazioni accertate in zona agricola, il superamento dei limiti di contaminazione meno restrittivi previsti dalla colonna "B" per le aree ad uso "commerciale e industriale" faceva, abbastanza pacificamente, scattare gli obblighi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale previsti dall'art. 4 del D.M. 471/99, ma il solo superamento dei limiti più restrittivi previsti per le aree ad uso "verde pubblico, privato e residenziale" dalla colonna "A" ha fatto nascere contenzioso per presunta violazione del principio di legalità sancito dall'art. 1 della l. 689/81.

[1] Art. 4 D.M. 471/99

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Di fatto, in mancanza dei limiti e delle procedure per le aree agricole, si è ipotizzato che il far riferimento ai valori della colonna "A" potesse costituire applicazione analogica in malam partem che in materia sanzionatoria dovrebbe essere esclusa.

Un'attenta analisi della questione è stata fatta nella c.d. sentenza "Ciliegi" (T.A.R. Umbria, Sent. n. 392 del 8 aprile 2004). La citata sentenza argomenta la sua pronuncia basandosi sulla nota nr. 051899 del 6 novembre 2003 con la quale l'Istituto Superiore di Sanità così rispondeva ad una richiesta di parere sulla questione della Giunta Regionale Direzione Politiche Territoriali Ambiente della Regione dell'Umbria: *« […] in attesa di una revisione del D.M. 471/99, relativo alle bonifiche dei suoli al fine di comprendere anche gli standard di qualità per i suoli agricoli, si ritiene che possono essere applicati anche ai suoli agricoli stessi i valori riportati nella colonna A della Tabella 1 Allegato 1 del D.M. 471/99. I valori di concentrazione per i parametri ivi citati possono essere considerati sufficientemente cautelativi anche in relazione a scenari multipli di esposizione umana multipli (ingestione, inalazione e contatto dermico) sia di tipo diretto che indiretto. […]*».

Così come correttamente rilevato dai giudici umbri: «*[…]* ***una diversa interpretazione condurrebbe a ritenere, nella maggior parte dei casi, non operativa la normativa sulle bonifiche, con conseguente rischio per la salute pubblica derivante anche dal possibile consumo di prodotti agricoli potenzialmente pericolosi […]***».

E' importante non sottovalutare, infatti, che nella prassi accade molto frequentemente che siti destinati in passato ad attività produttive o addirittura a discariche legali o abusive dimenticate, oggi siano dei rigogliosi campi di mais o di ortaggi. Bisogna inoltre considerare che l'attività agricola è un ottima "copertura" per quei siti in cui sono stati sotterrati rifiuti pericolosi.

Il T.A.R. Umbria valuta anche che dal sistema di tutela delineato dalle disposizioni dell'art. 17 del D.Lgs 22/97, la bipartizione su cui era incentrata la tabella 1, allegato 1 del D.M. 471/99 va considerata come una semplificazione di tutte le possibili destinazioni urbanistiche dei siti contaminati alle quali tutti i casi concreti dovevano fare riferimento.

Inoltre, una destinazione urbanistica a verde agricolo, può legittimamente comportare utilizzazioni che nulla hanno a che vedere con la coltivazione e l'allevamento e svolgere, in particolare, la funzione di assicurare il mantenimento di spazi tra le zone edificate, anche a fini di tutela ambientale e paesaggistica (ciò spesso avviene proprio per le aree periurbane, dove si trova la gran parte dei siti industriali dimessi da bonificare).

E' facile ipotizzare che la menzione, al citato comma 15, delle aree destinate alla produzione agricola ed all'allevamento, introducesse una specificazione nell'ambito delle aree destinate a "verde", legata non tanto

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

alla destinazione urbanistica, quanto alle caratteristiche dell'utilizzazione che delle aree viene fatta in concreto.

In questa prospettiva, anche tenendo conto delle sostanziali esigenze di tutela, i valori della colonna "A", più restrittivi di quelli della colonna "B", possono ritenersi validi per tutte le utilizzazioni delle aree che, ancorché diverse da quelle direttamente evocate dalle destinazioni urbanistiche tipiche menzionate nella tabella 1, appaiano tuttavia tali da comportare un pericolo potenziale per l'ambiente e la salute umana analogo o addirittura superiore.

Sembra quindi ragionevole ritenere, conformemente all'avviso dell'I.S.S., sopra riportato, che la coltivazione connessa alla destinazione agricola, permettendo alle sostanze inquinanti di essere assimilate nei prodotti destinati all'alimentazione, richiede limiti di concentrazione non meno cautelativi di quelli ritenuti adeguati per il verde (urbano).

Non bisogna dimenticare che nel 2002 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno emanato il Regolamento (CE) nr. 178/2002 con il quale s'intende assicurare un elevato livello di tutela della vita e della salute umana garantendo la sicurezza degli alimenti in tutte le fasi della catena di produzione.

Perfettamente in linea il parere dell'Istituto Superiore di Sanità, l'art. 7 del citato regolamento il quale, richiamando il principio di precauzione, sancisce che: *«Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.»*

Anche nel D.Lgs 152/06 è prevista un' analoga disciplina speciale per le aeree agricole. Infatti, l'art. 241 stabilisce che: «*Il regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento è adottato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e delle politiche agricole e forestali.*»

Il nuovo "Testo Unico" Ambientale, però, ha apportato sostanziali modifiche alla disciplina della bonifica dei siti contaminati introducendo, in contrapposizione all'approccio tabellare della vecchia normativa, un sistema di tipo misto. Infatti, l'art. 240 del D.Lgs.152/06 alla lettera b) sancisce che il superamento delle soglie di concentrazione **(CSC)** che si accerta utilizzando i parametri inseriti nelle tabelle dell'Allegato 5 alla parte IV del predetto decreto (che tra l'altro coincidono con quelli di cui all'allegato 1 del D.M. 471/99) fa sorgere **esclusivamente** l'obbligo di caratterizzazione e dell'analisi di rischio sito-specifica la quale

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

verificherà la Concentrazione Soglia di Rischio sanitario **(CSR)**. Solo il superamento delle **CSR,** e quindi l'effettivo rischio per la salute pubblica, farà sorgere gli obblighi di messa in sicurezza e bonifica.

Quindi nella vigente normativa la condizione che qualifica un sito come contaminato viene radicalmente modificata dall'introduzione dell'analisi di rischio sito-specifica che, nell'abrogato D.M. n° 471/99, era prevista solo qualora il progetto preliminare avesse dimostrato l'impossibilità di riportare i valori di concentrazione delle sostanze inquinanti entro i limiti previsti dalla legge a costi accettabili[2] . Nello specifico, la *Risk Analysis* era funzionale alla verifica del rischio associato alla permanenza di concentrazioni residue agli interventi di bonifiche con misure di sicurezza e messa in sicurezza permanente[3].

Ovviamente, considerando che il nuovo "Testo Unico" Ambientale solo da poco ha raggiunto una versione *(pseudo)*definitiva con le modifiche apportate dal D.Lgs. 4/08 e la prospettata ulteriore riforma della disciplina[4], neanche nella vigenza del D.Lgs. 152/06 è stato ancora approvato alcun regolamento in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 241.

Allo stato attuale, nonostante non esista sufficiente giurisprudenza sulla questione, possiamo affermare con una certa tranquillità che nelle more dell'entrata in vigore del regolamento richiamato dall'art. 241 del D.Lgs. 152/06, i valori di riferimento di CSC da applicarsi per le aree agricole possano ritenersi quelli più restrittivi della colonna "A" della Tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV.

Infatti, se consideriamo l'evoluzione normativa nazionale e comunitaria, possiamo rilevare che:

- Le nuove disposizioni introdotte dal "Testo Unico" Ambientale prevedono che la bonifica dei siti intervenga solo in caso di superamento delle CSR e cioè in presenza di un effettivo rischio sanitario, circoscrivendo di molto il numero di siti considerati contaminati. **La nuova disciplina delle bonifiche ha dunque rievocato gli spettri di una visione "antropocentrica" dell'ambiente in cui esso era considerato solo in base alla sua utilità per l'uomo e non come un bene giuridico a se stante da tutelare.**

---

[2] *Ivi*, art.5

[3] V.Abate, *Le problematiche delle bonifiche in riferimento alla normativa nazionale e Comunitaria*, s.d. pubblicato su www.ambientediritto.it

[4] La Camera dei Deputati, chiamata a dare il proprio parere sul "correttivo bis" al TUA così si eprimeva: *«Sia inoltre rivista - attraverso una ampia e approfondita collaborazione tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dello sviluppo economico - la disciplina complessiva della normativa di cui al titolo V, parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di bonifica dei siti contaminati (che vada oltre il contenuto delle disposizioni di cui ai commi 43 e 45 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame), garantendo, in particolare, la coerenza con la disciplina del «danno ambientale» e con quella della tutela delle acque, nonché tenendo conto della normativa europea in materia e della futura direttiva comunitaria per la protezione dei suoli, anche anticipandone alcuni contenuti.»*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

- Per i siti contaminati su cui è presente un'attività in esercizio, ad ulteriore vantaggio per il responsabile dell'inquinamento, è stata istituita la procedura di messa in sicurezza operativa che si limita a quegli interventi che garantiscano un'adeguata sicurezza sanitaria ed ambientale ed impediscano l'ulteriore propagazione degli inquinati senza però eliminare l'inquinamento delle matrici ambientali così come normalmente avviene con la bonifica.
- Volendo garantire l'applicazione dei principi comunitari[5] della precauzione[6] e dell'azione preventiva, del principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, e sul principio «chi inquina paga», è molto importante non fermarsi alla sola destinazione effettiva del terreno[7] in quanto, come accennato innanzi questa potrebbe facilmente cambiare rendendo, con passare del tempo, sempre più difficile individuare il vero responsabile dell'inquinamento.
- La diretta applicabilità del Regolamento (CE) nr. 178/2002 in qualche modo colma il buco normativo. Si evidenzia, infatti, che anche il succitato regolamento, ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale che esso si propone di un livello vello elevato di tutela della vita e della salute umana, prevede che la legislazione alimentare si debba basare sull'analisi del rischio. **Pertanto il regolamento per le aree agricole che verrà emanato ai sensi dell'art. 241 del D.Lgs. 152/06 andrà in ogni caso coordinato con il Regolamento (CE) nr. 178/2002 e con la normativa nazionale in materia di sicurezza alimentare**.

Volendo concludere con alcuni aspetti pratici si ritiene opportuno sottolineare che, in considerazione dei gravi rischi connessi con la sicurezza alimentare, sarebbe auspicabile un' attività di controllo preventiva svolta in collaborazione tra tutti gli Enti preposti al controllo ed al rilascio delle autorizzazioni mediante lo scambio delle informazioni detenute e **nello spirito dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione**. In quest'ambito, e non solo, sicuramente un ruolo fondamentale è rivestito dalle

[5] Il D.Lgs. 4/08 ha inserito nel D.Lgs. 152/06 l'art. 3-ter che traspone, finalmente in maniera esplicita, i principi a cui si informa il diritto comunitario nella legislazione ambientale italiana.

[6] Il principio di precauzione era già stato recepito nella versione originaria del D.Lgs. 152/06 che dall'Art. 301 cita: *« 1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a sèguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva.*
3. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. »

[7] Cfr. Tar Lombardia 4982 del 11/09/03.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Amministrazioni Comunali le quali dovrebbero avere un più profonda conoscenza del territorio essendo a stretto contatto con la realtà locale.

Inoltre il Sindaco, in qualità di massima Autorità sanitaria locale ai sensi dell'art. 50, comma 5, del D.Lgs. 267/2000 c.d. T.U.E.L., **in caso vi sia il fondato sospetto dell'esistenza di rischi per la salute pubblica ha il potere-dovere di intervenire**. Egli potrà eventualmente avvalersi dell'ausilio degli Enti o delle Forze di Polizia normalmente preposti al controllo che potranno, comunicando tutte le informazioni ottenute nell'ambito dell'attività amministrativa e/o di Polizia (previa autorizzazione dell' Autorità Giudiziaria in caso di indagini penali in corso), sicuramente fornire utili elementi ai fini dell'adozione dei provvedimenti amministrativi, rendendo più carenza la fase istruttoria aiutando a legittimare l' eventuale ricorso ad ordinanze contingibili ed urgenti.

Massimiliano Pagnotta

Pubblicato il 7 aprile 2008

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248