

## **Brevi riflessioni sull'esigenza di un regime unitario delle responsabilità per danni da contaminazione di matrici ambientali.**

Nei principali siti contaminati presenti sul territorio nazionale gli interventi di bonifica e di riparazione dei danni ambientali segnano il passo, tranne alcune eccezioni.

Questa situazione di stallo e di conflitto è il frutto avvelenato della coesistenza e concorrenza di tre regimi giuridici, che disciplinano la materia con diversi obiettivi, regole, procedure, beni tutelati, natura della responsabilità e ambito temporale d'applicazione.

La bonifica dei siti contaminati è disciplinata dal Titolo V, Parte IV, del DLgs 152/2006 ed ha per oggetto le procedure e le misure necessarie per eliminare i rischi sanitari conseguenti all'immissioni di sostanze inquinanti nelle matrici ambientali suolo, sottosuolo e acque sotterranee. Infatti, i ricettori o bersagli della contaminazione considerati ai fini della bonifica sono i *<...recettori umani, identificabili in residenti e/o lavoratori presenti nel sito (on site) o persone che vivono al di fuori del sito ( off site)>* (All. 1 al Titolo V, Parte IV, del DLgs 152/2006) e l'inquinamento è, di conseguenza, rilevante a tali fini solo se le concentrazioni di contaminazione espongono a rischio la salute. Ciò è confermato dalla circostanza che le concentrazioni soglia di rischio (CSR), cioè i livelli massimi di concentrazione di inquinanti accettabili nelle matrici ambientali terreno e acque sotterranee, sono individuate sulla base di apposita analisi di rischio sito specifico che valuta gli *<effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate>* (art. 240, lett. s), D.Lgs. 152/2006). Gli interventi di bonifica consistono, inoltre, nella rimozione e nel contenimento della fonte inquinante, nell'isolamento – temporaneo, provvisorio o definitivo – della fonte inquinante e delle concentrazioni di contaminazione presenti nel terreno (suolo e sottosuolo) e nelle acque sotterranee, nonché nella riduzione

delle concentrazioni di contaminazione presenti nelle suddette matrici ambientali a valori limite (concentrazioni soglia di rischio – CSR) che escludono rischi significativi per la salute. In definitiva, tutti i riferimenti normativi sopra richiamati dimostrano che l’obiettivo finale della bonifica non è la riparazione e il ripristino delle risorse ambientali danneggiate, ma l’eliminazione di rischi significativi per la salute causati dalla contaminazione delle acque sotterranee e del terreno o dalla minaccia di tale evento.

L’eliminazione dei rischi sanitari cagionati dalla contaminazione costituisce, altresì, l’obiettivo intermedio della disciplina del danno ambientale, con la sola eccezione della contaminazione del terreno. Infatti, *<la riparazione del danno ambientale in termini di danno all’acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, implica, inoltre, che si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana>* (allegato 3, punto 1, ultimo periodo, alla Parte VI, DLgs 152/2006) mentre in caso di danno al terreno *< si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. La presenza di tale rischio è valutata mediante procedure di valutazione del rischio....>* (allegato 3, punto 2, alla Parte VI, DLgs 152/2006). A parte questa eccezione, però, l’obiettivo finale della disciplina della responsabilità per danno ambientale è la ricostruzione dell’equilibrio ambientale attraverso misure di ripristino primarie (ripristino dello stato dei luoghi), complementari, compensative o di risarcimento per equivalente.

La responsabilità per danno ambientale causato da contaminazione di un sito è disciplinata dall’articolo 18 della legge 349/1986 e dalla Parte VI del DLgs 152/2006. Il regime di responsabilità di cui all’articolo 18 della legge 349/86 si applica agli eventi antecedenti alla

data di entrata in vigore del DLgs 152/2006, l'altro regime di responsabilità per danno ambientale agli eventi successivi a tale data.

Oltre che per gli obiettivi finali, questi due regimi si differenziano dalla disciplina della bonifica dei siti contaminati anche con riferimento al diverso ambito oggettivo di applicazione e alla natura della responsabilità.

Il bene tutelato dalla bonifica è, per quanto detto, la salute umana e la contaminazione rileva solo se incide sul suolo, sul sottosuolo e sulle acque sotterranee e determina, appunto un rischio di danno alla salute. La disciplina della responsabilità per danno ambientale tutela invece il "bene giuridico" ambiente nelle sue componenti suolo, sottosuolo, acque sotterranee, acque superficiali, habitat e specie naturali protetti, e i servizi che ciascuna di queste risorse assicura all'altra e alla collettività. Dunque, non c'è coincidenza neppure per quanto riguarda i beni rispetto ai quali la contaminazione è giuridicamente rilevante. In particolare, la contaminazione delle acque superficiali, e quindi dei sedimenti e del biota che ne costituiscono elemento essenziale, non ha alcuna rilevanza giuridica ai fini della bonifica.

È, inoltre, diversa la natura della responsabilità: oggettiva, nel caso della disciplina della bonifica dei siti contaminati; dolosa o colposa in entrambi i regimi di responsabilità per danno ambientale.

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

*intervenuta la bonifica dei siti rispetto alle norme vigenti in materia” e “ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale”*

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

Questo principio è coerente con i diversi ambiti di applicazione della bonifica e della responsabilità per danno ambientale, tenuto conto che la tutela della salute è l’obiettivo finale della bonifica dei siti contaminati ma rappresenta solo un obiettivo intermedio, seppure immediato ed irrinunciabile, della disciplina del danno ambientale, con la sola eccezione del danno ambientale che ha come bersaglio esclusivo il terreno.

Non risolve, però, gli innumerevoli problemi di coordinamento che derivano dal diverso regime delle responsabilità, dalle diverse regole dei rispettivi procedimenti e, soprattutto, dal diverso ambito oggettivo di applicazione.

A ciò si devono aggiungere differenze significative anche tra i due regimi di responsabilità ambientale. Infatti, l’articolo 18 della Legge 349/86 prevede una fattispecie tipica dolosa o colposa e individua il danno ambientale in termini molto generici come qualsiasi alterazione dell’ambiente.

Non devono essere, poi, trascurati i problemi interpretativi, applicativi e operativi che riguardano i limiti della responsabilità patrimoniale, con particolare riferimento agli obblighi e alle responsabilità del proprietario del sito contaminato, all'inquinamento storico e all'inquinamento <diffuso>.

In conclusione, si tratta di tre regimi giuridici di responsabilità articolati su disposizioni contraddittorie e difficilmente riconducibili a sistema organico, che impediscono di individuare con certezza gli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale idonei ad escludere ulteriori danni residui e responsabilità.

Questa situazione ha disincentivato e disincentiva gli investimenti privati, che presuppongono una determinazione certa e definitiva degli interventi da realizzare.

Le stesse iniziative assunte dal legislatore nazionale e regionale per favorire la positiva e definitiva conclusione degli interventi di risanamento e recupero socio economico dei siti contaminati hanno portato risultati modesti proprio per l'incertezza degli obiettivi da conseguire.

In particolare, per tali ragioni, né l'articolo 252 bis del DLgs 152/2006, che disciplina gli interventi di riparazione di siti di preminente interesse pubblico per la ricostruzione industriale, né l'articolo 2, del DL 208/98, convertito con L 13/2009, che disciplina la stipula di accordi transattivi ad efficacia tombale per la bonifica e riparazione del danno ambientale, sono stati, sino ad oggi, un efficace volano per promuovere gli investimenti e gli interventi dei privati nel settore delle bonifiche e della riparazione del danno ambientale. E sullo stesso terreno rischiano di naufragare le leggi regionali che perseguono i medesimi obiettivi di

incentivare gli interventi da parte di soggetti non responsabili della contaminazione in tutti i casi il cui il responsabile non sia individuabile o non provveda.

Le considerazioni che precedono, seppure sintetiche, evidenziano come sia assolutamente indispensabile ridurre ad unità i diversi regimi che attualmente disciplinano la responsabilità patrimoniale conseguente alla contaminazione di un sito, individuando in modo puntuale i soggetti responsabili, gli obiettivi della tutela e i beni tutelati, nel rispetto della normativa comunitaria di settore ( tutela acque, habitat, specie protette) e sul risarcimento del danno ambientale ( 2004/35/CE).

Infatti, Il legislatore comunitario, con la Direttiva 2004/35/CE, ha dettato una disciplina unitaria per la riparazione delle risorse ambientali protette (suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, habitat e specie naturali, e servizi assicurati da queste risorse) danneggiate da sostanze contaminanti.

A tal fine le situazioni di contaminazione storica dovrebbero essere assoggettate, nell'ambito della disciplina unitaria, ad uno specifico regime transitorio più flessibile e che incentivi e favorisca l'intervento e investimenti di privati interessati

Avv. Maurizio Pernice