

La gestione dei materiali provenienti da siti oggetto di bonifica



ANALISI

C. Bassu

I-com e Università degli Studi di Sassari

L. D'Aprile

ISPRA

Abstract

Scopo di questo contributo - spunto dalla recente revisione della disciplina europea sui rifiuti – è affrontare alcuni elementi di discussione, di carattere normativo e tecnico, inerenti la gestione dei materiali provenienti da siti oggetto di bonifica. La materia è particolarmente complessa perché tocca principi fondamentali del nostro ordinamento quali il diritto alla salute e ad un ambiente salubre, tutelati a livello costituzionale. La realtà dei fatti ci dimostra come la tutela di tali prerogative sia talvolta seriamente ostacolata dalla confusione normativa dovuta alla frammentarietà degli interventi e alla pluralità di riferimenti presenti in un quadro disciplinare *multilevel*

1. Premessa

Tra le molte emergenze ambientali attualmente riscontrabili in Italia, una delle più gravi (e meno conosciute) è certamente rappresentata dalla presenza sul territorio nazionale di numerosissimi siti contaminati da rifiuti industrialiⁱ. Ciò è addebitabile in parte alla selvaggia crescita industriale degli anni Sessanta; recentemente si è provveduto all'individuazione e al finanziamento di interventi di bonifica su cinquantasette mega-sitiⁱⁱ definiti di “interesse-nazionale” in ragione del rilievo di carattere socio-economico, oltre che paesaggistico, che rivestono. In tali aree, si registra la presenza nel suolo, sottosuolo, di inquinanti organici e inorganici in concentrazioni elevatissime che, in molti casi superano di milioni di volte i limiti di legge, e ciò rende indispensabile che per la bonifica si ricorra a tecnologie di bonifica complesse applicate in sequenza.

Nel presente articolo, prendendo spunto dalla recente revisione della disciplina europea sui rifiuti, vengono forniti alcuni elementi di discussione, di carattere normativo e tecnico, inerenti la gestione dei materiali provenienti da siti oggetto di bonifica. La materia è particolarmente complessa e delicata perché tocca principi fondamentali del nostro ordinamento quali il diritto alla salute e a un ambiente salubre, tutelati a livello costituzionale. La realtà dei fatti ci dimostra come la tutela di tali prerogative sia talvolta seriamente ostacolata dalla confusione normativa dovuta alla frammentarietà degli interventi e alla pluralità di riferimenti presenti in un quadro disciplinare *multilevel*.

Nello specifico, la direttiva in oggetto si inserisce nel contesto di una precisa linea di indirizzo comunitario, che si sfalda una volta arrivata al livello nazionale. L'Italia è chiamata ad attuare pienamente e tempestivamente le disposizioni adottate in ambito europeo, ma perché ciò avvenga c'è bisogno di una complessiva razionalizzazione dell'apparato normativo di settore nei piani nazionale, subnazionale, sovranazionale e internazionale.

2. La strategia di azione comunitaria in materia di rifiuti.

Sulla questione dei rifiuti la Comunità europea ha mostrato attenzione maggiore rispetto al legislatore interno ed è intervenuta stabilendo stabilendo guidelines precise che tuttavia solo lentamente sono state recepite dai singoli Stati membriⁱⁱⁱ.

In particolare, l'Ue fissa alcuni orientamenti strategici, finalizzati al conseguimento di un modello di sviluppo sostenibile, secondo i parametri stabiliti dal piano internazionale stabilito nel 1992 a Rio de Janeiro. Per quanto riguarda, nello specifico, la gestione dei rifiuti solidi, si

prevedeva una massiccia riduzione degli scarti; la massima promozione del riutilizzo dei rifiuti e il recupero di energia; la predisposizione di strumenti di trattamento chimico fisico e/o biologico non dannosi per la salute umana e l'integrità ambientale^{iv}. In breve, il piano europeo relativo alla gestione dei rifiuti si basa su alcuni obiettivi, ordinati gerarchicamente secondo una scala che vede all'apice la prevenzione, poi il recupero – che si declina in riutilizzo, riciclaggio e recupero di energia – e infine lo smaltimento - che significa incenerimento senza recupero di energia e smaltimento in discarica. La perfetta configurazione teorica delle misure orientate alla razionalizzazione della gestione dei rifiuti non ha però portato ai risultati auspicati, come dimostra il fatto che il volume di rifiuti prodotti invece di ridursi aumenta costantemente. La prevenzione concepita dal legislatore europeo prevede sia la drastica riduzione dei rifiuti prodotti che il miglioramento (quando possibile) della qualità dei rifiuti pericolosi. Per conseguire il primo dei due obiettivi appena individuati è necessario intervenire per estendere la durata della vita dei prodotti, agendo per mutare il modello di consumo “usa e getta” ormai universalmente dilagante e promuovere percorsi produttivi “puliti”.

La produzione del diritto europeo, nel corso degli anni, si orienta dunque all'individuazione delle sostanze pericolose e alla sostituzione delle stesse con elementi meno dannosi, impegnandosi nella determinazione di sistemi cosiddetti «a ciclo chiuso», che prevedono la responsabilità diretta del produttore di procedere alla raccolta, al trattamento e al riciclaggio dei rifiuti secondo modalità che minimizzino i rischi e l'impatto sull'ambiente. Ancora, si registra la scelta di inserire le finalità di prevenzione dei rifiuti nel contesto della politica integrata dei prodotti (IPP), con l'obiettivo di trovare strumenti capaci di ridurre il contenuto di sostanze pericolose nei prodotti e aumentare la durata degli stessi. Si promuove, inoltre, il ricorso a strumenti economici quali le eco-tasse su processi e prodotti che comportano l'emissione di un'elevata mole di rifiuti. Secondo quanto stabilito dai piani programmatici comunitari, i rifiuti che non possono essere evitati dovrebbero essere convogliati in attività di recupero e la responsabilità del fatto che tale attività sia portata a termine deve ricadere inderogabilmente sui produttori, secondo l'eloquente adagio del «che inquina paga»^v. In ogni caso l'orientamento è quello di reimmettere nel ciclo economico la maggior parte di rifiuti possibile, riducendo al minimo la quantità di materiale di scarto destinato allo smaltimento finale, che comunque deve essere smaltite in maniera sicura. Importante è inoltre che i rifiuti vengano trattati in prossimità dei luoghi di produzione.

3. La disciplina dei rifiuti in un contesto *multilevel*: stratificazione e confusione normativa

E' bene ricordare che, prima della riforma del 2001, la Carta costituzionale non prevedeva esplicitamente, come valore primario, la salvaguardia dell'ambiente; l'unico riferimento indirettamente riconducibile all'ambiente era, infatti, rappresentato dall'art. 9 Cost, che si limitava a contemplare la «*tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione*».

Le esigenze di rispondere con efficacia e tempestività ai sempre crescenti problemi di natura ecologica, hanno spinto all'adozione di strategie normative e misure concrete, rivolte alla tutela dell'ambiente (suolo, acqua, aria) dall'inquinamento salvaguardando, allo stesso tempo, i beni paesaggistici nella loro accezione culturale^{vi} Per lungo tempo il principio di salvaguardia ambientale si è ricavato indirettamente dal combinato disposto degli articoli costituzionali 2 (principio personalista); 9 (tutela paesaggio); 32 (tutela salute), che ha permesso la configurazione giurisprudenziale di ampio respiro del «diritto alla salubrità dell'ambiente». A ciò si è associata, negli anni, l'azione della giurisprudenza costituzionale che ha contribuito alla definizione, sul piano nazionale, del concetto giuridico di ambiente. E' proprio la Consulta, infatti, che stratificando una giurisprudenza omogenea, definisce l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, affermando che la legislazione italiana è volta alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse essenziale della collettività ed è tenuta a creare istituti giuridici che garantiscano la tutela ambientale.

La svolta si ha con la riforma costituzionale del Titolo V che rende l'ambiente, anche formalmente, bene primario di rango costituzionale. Si ricorda, infatti, che l'art. art. 117 comma 2, lettera s sancisce che «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato», mentre secondo il dettato dell'art. 117, comma 3 «le materie della tutela della salute, del governo del territorio, della protezione civile, della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali sono oggetto di legislazione concorrente, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi cornice dello Stato».

Determinante per chiarire il quadro di riparto previsto nel nuovo Titolo V è l'intervento della giustizia costituzionale: con una serie di pronunce la Corte ha, infatti, chiarito che l'intenzione del legislatore costituzionale era di riservare allo Stato gli standard di tutela uniformi su tutto il territorio, senza precludere le competenze regionali legate specificamente alla tutela di interessi locali.

Per quanto riguarda la normativa primaria in materia ambientale, si registra la presenza di un corpus di recente formazione eppure molto corposo, caratterizzato da una forte settorializzazione. Di fondamentale importanza, sul piano interno, si dimostra la legge n. 152 del 2006, nota con l'eloquente denominazione di «*codice ambientale*», che sancisce nella parte prima i principi regolatori della materia (si vedano soprattutto gli articoli da 3 bis a 3 quinquies), recependo formalmente i criteri stabiliti in ambito comunitario. Da segnalare è altresì quanto disposto nella parte IV della stessa legge (soprattutto artt. 177-180), espressamente dedicati alla gestione e al trattamento dei rifiuti. Il significativo passo avanti in termini di sistematizzazione dell'argomento, compiuto con l'adozione del codice dell'ambiente, non è stato però sufficiente a fare del tutto chiarezza nel quadro normativo nazionale, che continua a peccare di eccessiva frammentarietà.

Proprio la disorganicità della legislazione in materia di ambiente rappresenta una delle maggiori criticità del sistema che soffre della mancanza di coordinamento non solo a livello interno (scarsa chiarezza nella definizione delle competenze tra Stato e Regioni) ma anche nel più ampio contesto dei rapporti con la dimensione sovranazionale e internazionale. La presenza di regole specifiche derivanti da diversi livelli legislativi rende difficile la determinazione di una prospettiva di riferimento chiara e univoca, che possa essere assoggettabile a controlli e a un'applicazione omogenea. Questa premessa pare indispensabile per comprendere meglio le difficoltà che spesso incontra il recepimento di direttive comunitarie complesse, che intervengono a modifica di diversi aspetti nella materia, regolati da atti normativi differenti, sovente difficili da individuare e organizzare sistematicamente. Le difficoltà incontrate dagli attori istituzionali e dagli operatori del settore nella pronta applicazione del diritto vigente sono in parte spiegabili con l'assenza di un chiaro parametro di riferimento, che consenta di comprendere con chiarezza quale sia il diritto applicabile.

In questo contesto complicato si inserisce l'ultima direttiva europea adottata in materia di gestione di rifiuti, che comporta diversi elementi di innovazione e dà adito a qualche dubbio interpretativo.

4. La Direttiva Europea sui Rifiuti e i riferimenti normativi nazionali sulla gestione dei materiali provenienti da siti oggetto di bonifica

Come già sottolineato, la costante progressione del processo di integrazione europea fa sì che la disciplina del diritto ambientale non possa più trovare un parametro di riferimento esclusivo sul piano interno. L'assetto *multilevel* dell'attuale struttura normativa impone, infatti, al legislatore

nazionale e subnazionale un'attenzione rigorosa alle fonti di produzione europee e un adeguamento costante ai criteri definiti in ambito comunitario. Detto ciò, non si può fare a meno di rilevare la grande differenza sussistente tra dato formale (che prevede la piena corrispondenza dei diversi livelli di diritto) e realtà dei fatti (che vede le istituzioni statali impegnate in una corsa affannosa verso il diritto europeo in una corsa affannosa verso il conseguimento dei dettami Ue).

La Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 (da recepire entro il 12 dicembre 2010) esercita un forte carattere innovativo, perché interviene modificando alcuni aspetti cruciali della normativa di settore e impone al legislatore italiano una sostanziale riconsiderazione del modello di gestione dei materiali provenienti da siti oggetto di bonifica.

In particolare, la Direttiva definisce “rifiuto” (Art.3, punto 1) *qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.*

In primo luogo, vengono esclusi dall'ambito di applicazione della Direttiva (Articolo 2, lettere b e c):

- *il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non escavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno*
- *il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che il materiale sarà utilizzato ai fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato escavato*

Vengono inoltre escluse dall'ambito di applicazione della direttiva, *nella misura in cui sono contemplate da altra normativa comunitaria, le acque di scarico e i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli, se è provato che i sedimenti non sono pericolosi.*

Appare quindi evidente che, ai sensi della Direttiva 2008/98/CE non rispondono alla definizione di rifiuti, e quindi non necessitano di attribuzione di codice CER:

- i terreni non escavati (contaminato o non contaminato)
- i terreni escavati non contaminati di cui sia certo l'utilizzo, senza ulteriori trattamenti, nel sito in cui sono stati escavati
- i sedimenti movimentati a fini di risistemazione idraulica, previo accertamento della loro non pericolosità.

Occorre inoltre tenere presente l'Art.6 della stessa Direttiva (Cessazione dalla qualifica di rifiuto) laddove si riporta che taluni rifiuti specifici cessano di essere tali se soddisfano criteri specifici da elaborare sulla base delle seguenti condizioni:

1. *la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato/a per scopi specifici*
2. *esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto*
3. *la sostanza o l'oggetto soddisfa requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard applicabili ai prodotti;*
4. *l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana*

I criteri possono includere, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

Il Decreto del 7 Novembre 2008 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare "Disciplina delle operazioni di dragaggio nei siti di bonifica di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 996 della legge 27 dicembre 2006, n. 296", disciplina le operazioni di dragaggio nei siti di bonifica di interesse nazionale. Il Decreto quindi fornisce le indicazioni tecniche per la gestione dei materiali non pericolosi derivanti dalle operazioni di dragaggio. In particolare stabilisce che i materiali non pericolosi, ovvero quelli che presentano valori inferiori a quelli indicati nell'Allegato D, parte quarta del Dlgs 152/06, possono essere gestiti ai sensi dell'art.5, commi 11-ter e 11-quater del comma 996 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, ovvero impiegati per formare terreni costieri, per il ripascimento degli arenili, su autorizzazione della regione territorialmente competente, refluiti, su autorizzazione della regione territorialmente competente, all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta, o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero

La Legge n.2/2009, conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, riporta all'Art. 20:

10-sexies. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) *all'articolo 185, comma 1, dopo la lettera c), e' aggiunta la seguente: «c-bis) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso dell'attivita' di costruzione, ove sia certo che il materiale sarà utilizzato a fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui e' stato scavato»;*
- b) *all'articolo 186, comma 1, sono premesse le seguenti parole:« Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 185,».*

Il suddetto disposto normativo quindi, introduce già (lettera a) tra i campi di esclusione della disciplina rifiuti quanto riportato nella Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, ovvero le terre e rocce da scavo non contaminate escavate durante attività di costruzione per le quali è certo l'utilizzo nel medesimo sito in cui tali materiali sono stati scavati. Resta fermo, ovviamente, per il produttore del materiale, l'onere della prova della non contaminazione dello stesso e l'attestazione, fin dal momento dello scavo, dell'utilizzo *in situ* del materiale stesso.

La Legge n. 13/2009, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", riporta all'Art.8-ter (Modifiche all'articolo 186 del decreto legislativo n. 152 del 2006 in materia di terre e rocce da scavo e di residui di lavorazione della pietra), quanto segue.

1. All'articolo 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 7 sono aggiunti i seguenti:

«7-bis. Le terre e le rocce da scavo, qualora ne siano accertate le caratteristiche ambientali, possono essere utilizzate per interventi di miglioramento ambientale e di siti anche non degradati. Tali interventi devono garantire, nella loro realizzazione finale, una delle seguenti condizioni:

- a) *un miglioramento della qualità della copertura arborea o della funzionalità per attività agro-silvo-pastorali;*
- b) *un miglioramento delle condizioni idrologiche rispetto alla tenuta dei versanti e alla raccolta e regimentazione delle acque piovane;*
- c) *un miglioramento della percezione paesaggistica.*

7-ter. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, i residui provenienti dall'estrazione di marmi e pietre sono equiparati alla disciplina dettata per le terre e rocce da scavo. Sono altresì equiparati i residui delle attività di lavorazione di pietre e marmi derivanti da attività nelle quali non vengono usati agenti o reagenti non naturali. Tali residui, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero ambientale, devono soddisfare i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispettare i valori limite, per eventuali sostanze inquinanti presenti, previsti nell'Allegato 5 alla parte IV del presente decreto, tenendo conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente derivanti dall'utilizzo della sostanza o dell'oggetto».

La legge n.13/2009 quindi integra il quadro delle esclusioni dalla disciplina dei rifiuti, equiparando i residui provenienti dall'estrazione di marmi e pietre e quelli provenienti dalle attività di lavorazione di pietre e marmi nelle quali non vengono usati agenti o reagenti non naturali alla disciplina dettata per le terre e rocce da scavo.

Viene inoltre incentivato il riutilizzo delle terre e rocce da scavo le cui caratteristiche di compatibilità ambientale con il sito di destinazione siano state accertate, per opere di ripristino idrogeologico e paesaggistico nonché per il miglioramento della copertura arborea e delle attività agro-silvo-pastorali. E' opportuno sottolineare che, in relazione alla modalità di riutilizzo previsto dovrebbero essere accertate le caratteristiche chimico, fisiche, geotecniche, agronomiche delle terre e rocce.

5. Problematiche aperte e possibili soluzioni

Nell'ambito delle attività di bonifica dei siti contaminati, ci si può trovare a dover gestire diverse tipologie di materiali, identificabili nelle seguenti classi:

- terreni
- acque sotterranee e superficiali
- sedimenti
- rifiuti (solidi urbani e/o industriali)
- terreni in posto miscelati a rifiuti in modo da renderli indistinguibili gli uni dagli altri

Tutte le suddette tipologie di materiali non rispondono alla definizione di rifiuto finché non vengono scavati/emunti, ovvero finché si trovano in situ, nella loro condizione originaria.

Se i materiali vengono scavati/emunti, possono prospettarsi diversi scenari, di seguito vengono discussi quelli relativi a terreni in posto e a terreni miscelati a rifiuti (fanghi, ceneri, ecc.) in modo da renderli indistinguibili gli uni dagli altri (è questo ad esempio un caso ricorrente nel Sito di Interesse Nazionale di Porto Marghera, dove, a seguito degli imbonimenti dei canali lagunari effettuati con rifiuti industriali quali fanghi bauxitici e nerofumo, si è venuta a creare una “stratigrafia artificiale” che è stata assimilata ad un terreno in posto).

Scenario 1: terreno non contaminato scavato e riutilizzato nel sito

Tale tipologia di materiale, ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 e delle indicazioni della Segreteria Tecnica Bonifiche del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare non risulterebbe soggetto alla disciplina dei rifiuti. Ad esso non deve pertanto essere attribuito alcun codice CER.

Scenario 2: terreno non contaminato scavato e riutilizzato fuori dal sito

Tale tipologia non ricade nelle esclusioni della disciplina rifiuti in quanto non viene riutilizzato nel sito di origine, occorre pertanto attribuire al materiale un codice CER.

Scenario 3: terreno contaminato scavato e smaltito fuori dal sito

Il materiale deve essere gestito come rifiuto e, non essendo previsto alcun tipo di trattamento il codice CER da attribuire è il 17 05 03* (terre e rocce contenenti sostanze pericolose) o 17 05 04 (terre e rocce diverse da quelle di cui alla voce 17 05 03*).

Scenario 4: terreno contaminato scavato e trattato/riutilizzato fuori dal sito

Il materiale deve essere gestito come rifiuto e, non essendo previsto alcun tipo di trattamento il codice CER da attribuire è il 19 13 01* (rifiuti solidi prodotti dalle operazioni di bonifica dei terreni contenenti sostanze pericolose) o 19.13.02 (rifiuti solidi prodotti dalle operazioni di bonifica dei terreni diversi da quelli di cui alla voce 19 13 01*).

Scenario 5: terreno contaminato escavato e trattato/riutilizzato nel sito

Tale scenario è di più difficile interpretazione in quanto non ricade, trattandosi di materiale contaminato, nel campo delle esclusioni della Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, tuttavia viene trattato/riutilizzato nel sito di origine. Per questi materiali se le condizioni del riutilizzo sono definite all'interno del progetto di bonifica che, ai sensi dell'art. 242, comma 7, questo sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti e le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto di intervento.

Ai rifiuti solidi urbani e/o industriali identificati come tali (ad es: ceneri, scorie, fanghi, ecc.) ovviamente si applicano le norme relative, senza alcuna eccezione.

Occorre sottolineare che le indicazioni fornite sono strettamente correlate all'accezione che si dà al termine "sito". Il Dlgs 152/06 (Art 240, comma 1, lettera a) definisce "sito" *l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti*, non vincolando la delimitazione del sito (contaminato o non contaminato) ai limiti di proprietà dello stesso, pertanto, in termini generali, ad esempio nel caso dei Siti di Interesse Nazionale, nelle condizioni di "riutilizzo in sito" potrebbero ricadere anche aree molto vaste, con evidenti problemi legati al controllo dei flussi di materiali. E' quindi necessario, nell'applicazione degli indirizzi descritti nei paragrafi precedenti per la gestione dei materiali provenienti da siti contaminati, valutare con attenzione i casi specifici garantendo sempre la tracciabilità dei materiali e il loro smaltimento in condizioni di massima sicurezza in termini di tutela della salute umana e dell'ambiente.

6. Osservazioni conclusive

L'adozione della direttiva europea sui rifiuti apre nuovi scenari con riferimento alla gestione dei rifiuti in Italia e, in particolare, per quanto riguarda il trattamento e la destinazione del materiale proveniente dai siti di bonifica. Il contenuto del provvedimento si inserisce perfettamente nella dinamica strategica europea in materia di ambiente che, si articola sostanzialmente attorno ad alcuni punti cardinali. In primo luogo, rileva il principio del «chi inquina paga» in ragione del quale si pone in capo chiunque immetta prodotti sul mercato l'obbligo e la responsabilità della gestione e dello smaltimento^{vii}. Questo particolare aspetto risulta illuminante anche per quanto riguarda l'ispirazione della normativa specifica sui siti contaminati e deve trovare applicazione nella realtà italiana alla luce della più recente regolamentazione. Fondamentale è, dunque, individuare le responsabilità in un contesto di trasparenza favorito dalla previsione di controlli diffusi sul territorio e applicare un principio da tempo affermato in Europa e recepito nel nostro Paese. Altro elemento centrale nella politica ambientale europea è quello in ragione del quale viene individuato il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, tenendo però conto delle differenze esistenti tra le varie aree dell'Ue. In sostanza, ogni Stato membro ha il diritto di prevedere prescrizioni in campo ambientale più restrittive di quelle disposte a livello comunitario, nel caso in cui esistano situazioni particolarmente critiche e scientificamente dimostrabili^{viii}. Fondamentale, nella fase di attuazione delle guidelines comunitarie, è il principio di sussidiarietà che – pur essendo di ispirazione europea – ha trovato riconoscimento formale in Italia con la riforma costituzionale del 2001^{ix}. In base a tale principio, nell'ambito dei temi oggetto delle nostre considerazioni, la legislazione europea è tenuta a intervenire in alcune ipotesi specifiche, vale a dire quando vi è il rischio che la contaminazione oltrepassi i confini territoriali degli Stati membri e quando si ritenga che la concertazione e la determinazione di misure condivise possa portare a risultati più efficienti rispetto a interventi individuali. Inoltre, l'ingerenza comunitaria risulta opportuna nel caso in cui un'eccessiva differenziazione delle misure introdotte a livello dei singoli Paesi possa mettere a repentaglio l'equilibrio interno all'Unione, penalizzando alcune realtà nazionali. In virtù del principio della gestione senza rischi per l'ambiente e per la salute umana si vieta lo scarico incontrollato dei rifiuti mentre la gestione ecologicamente efficiente è il criterio che ispira la regolamentazione e il controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e il loro smaltimento^x.

In Italia il susseguirsi di provvedimenti normativi, in forma di articoli di legge e di emendamenti, inerenti la gestione delle terre e rocce da scavo rende sicuramente difficoltosa, per gli

operatori del settore, la ricostruzione di un quadro normativo completo ed omogeneo. In questo senso può risultare particolarmente utile lo sviluppo, da parte degli Istituti Scientifici Nazionali coinvolti istituzionalmente nei procedimenti di bonifica e delle Agenzie Regionali e Provinciali per l'Ambiente (ARPA/APPA), di protocolli tecnici e linee-guida che consentano agli operatori del settore e agli Enti di Controllo di avere dei riferimenti univoci ed omogenei a livello nazionale, limitando gli eventuali contenziosi legali dovuti a differenti interpretazioni tecniche della norma.

Ringraziamenti

Si ringrazia l'Avv. Corrado Carrubba per i preziosi suggerimenti.

ⁱBen il 3% dell'intero territorio italiano, pari a circa 170.000 ettari di aree a mare, sarebbe occupato da siti contaminati

ⁱⁱTra questi, si registra l'intervento nell'isola de "La Maddalena" oggetto degli interventi che consentiranno la realizzazione delle infrastrutture per il prossimo G8, ma anche le più importanti aree industriali della penisola: tra queste i petrolchimici di Porto Marghera, Brindisi, Taranto, Priolo, Gela; le aree urbane ed industriali di Napoli Orientale, Trieste, Piombino, La Spezia, Brescia, Mantova.

ⁱⁱⁱLa prima comunicazione con cui la Commissione europea dichiara la necessità di ridurre la produzione dei rifiuti e promuoverne il riciclo risale al 1972. Da quel momento in poi la strategia operativa in questo settore si sviluppa attraverso programmi d'azione che vengono portati avanti fino ai primi anni Novanta. Le linee guida per lo sviluppo di un'azione strategica mirata vengono stabilite dalla Commissione europea in una comunicazione datata 18 dicembre 1989, che individua l'esigenza primaria nella prevenzione della produzione dei rifiuti, da attuarsi attraverso l'utilizzo di tecnologie pulite la cui introduzione possa essere sovvenzionata dalla Commissione europea tramite finanziamenti per la realizzazione di prodotti più rispettosi dell'ambiente e con l'introduzione d'un sistema comunitario di certificazione ambientale.

La Commissione promuove le attività di ricerca e sviluppo volta al miglioramento dei sistemi di raccolta e classificazione, la riduzione dei costi e la creazione di spazi nel mercato per i prodotti derivati dal riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti, affermando la necessità di ottimizzare l'eliminazione definitiva. Attenzione particolare viene rivolta al trasporto dei rifiuti e – soprattutto – all'esigenza di realizzare azioni di ripristino attraverso la bonifica dei siti contaminati e la ricerca di strumenti finanziari per riparare i danni provocati dai rifiuti lasciati nelle discariche abbandonate.

^{iv}La politica europea in materia di rifiuti si evince in primis dalla Comunicazione n. 399 del 1996 che disponeva che per il riciclaggio dei rifiuti si dovessero privilegiare i sistemi del riciclaggio e del recupero di energia. Tale posizione è ribadita dai successivi provvedimenti normativi in materia, v. Direttiva quadro 75/442/CEE sulla gestione dei rifiuti, modificata dalla Direttiva 91/165/CE, e la Direttiva 94/62/CE su imballaggi e rifiuti d'imballaggio, recentemente modificata dalla Direttiva 2004/12/CE.

^vSi prevedono flussi di rifiuti considerati «prioritari» (v. i rifiuti d'imballaggio e i veicoli dismessi) e si fissano obiettivi di riciclaggio che i singoli Stati membri sono tenuti a raggiungere. In questo senso, si prevede la predisposizione d'azioni e misure che assicurino la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari, disponendo la creazione di sistemi di monitoraggio che raffrontino i progressi conseguiti dai vari Stati membri.

^{vi}Da qui la nascita del concetto di «paesaggio integrato».

^{vii}tale principio, introdotto a livello normativo nella **Direttiva 94/62/CE** in materia di imballaggi e rifiuti d'imballaggio, è stato ribadito dalla direttiva in materia (**Direttiva 2004/12/CE**), che prevede specificamente, all'art. 4, la possibilità di realizzare "progetti intesi a introdurre la responsabilità del produttore".

^{viii}A titolo di esempio si v. l'art. 6 della direttiva 94/62/CE, che prevede la possibilità per gli Stati membri di stabilire, «nell'interesse d'un alto livello di tutela ambientale», programmi che vadano oltre gli obiettivi da questa stabiliti, a patto che tali misure non determinino distorsioni sul mercato interno e non impediscano ad altri Stati membri di conformarsi alle prescrizioni della stessa direttiva.

^{ix}In base al principio di sussidiarietà verticale «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»

^xIn questo senso v. art. 4 e 8 della Direttiva Quadro, in ragione della quale qualsiasi operazione riguardante la gestione dei rifiuti deve essere condotta "senza procurare alcun danno alla salute dell'uomo e senza utilizzare procedure oppure metodi che possono provocare pregiudizio all'ambiente".