

Appunti in tema di bonifiche agricole

di Maria Ambrosio

Il termine «bonifica», derivante dal latino *bonum facere* ossia «fare del bene», si riferisce a tutti quegli interventi migliorativi dell'ambiente differenziabili in due tipologie.

Dapprima per bonifica si intendevano tutti i lavori di risanamento di ambienti insalubri, quali ad esempio quelli invasi da acque ristagnanti¹. Successivamente, invece, questa parola è stata utilizzata quale *restitutio in integrum* dell'ambiente danneggiato dall'uomo, ossia come decontaminazione di terreni, falde e acque inquinate da attività antropiche o da eventi accidentali.

La disciplina unitaria sulle bonifiche ambientali è sostanzialmente contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) e in particolare nel Titolo V della parte IV agli artt. 239-253 e 257 che ha subito numerose modifiche e integrazioni attraverso successivi provvedimenti che ne hanno ridefinito il contenuto e da numerosi decreti attuativi.

L'art. 239 al comma 1 esplica che «Il presente titolo disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga"».

L'art. 240 («Definizione») chiarisce tra l'altro ai punti *p*) e *q*) cosa si debba intendere per «bonifica» e per «ripristino e ripristino ambientale»: *p*) bonifica: l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR); *q*) ripristino e ripristino ambientale: gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici».

Si vedrà come la disciplina sulla bonifica dei siti inquinati si configura come il frutto del bilanciamento fra diritti costituzionalmente protetti – la cui tutela presenta attualmente in Italia grandi criticità in quanto il numero dei siti contaminati (nella maggior parte dei casi derivanti da fonti di inquinamento pregresse) non appare in marcata riduzione e i procedimenti di risanamento risultano spesso fermi – e risorse finanziarie pubbliche e private all'uopo disponibili che si rivelano spesso insufficienti agli interventi del caso.

Si è visto che l'art. 239 richiama il principio «chi inquina paga». Tale principio compare per la prima volta nel 1972 nei *Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies* dell'OCSE per poi

¹ Cfr. art. 44, comma 1 della Costituzione per il quale «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà». Sul «razionale sfruttamento» già A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, 2014, 423 sostenevano che «la razionale coltivazione della terra (...) equivale a salvaguardia dell'ecosistema e, in quanto tale, è premessa indispensabile alla tutela della salute». Il richiamo del legislatore costituente al razionale sfruttamento del suolo è una chiara indicazione dell'interesse collettivo al mantenimento della salubrità e fertilità del suolo come fonte di approvvigionamento di beni alimentari sia per la comunità di oggi che per le generazioni future. Da ultimo il 9 marzo 2022 l'art. 41 della Costituzione è stato modificato con l'inclusione dei concetti di salute e ambiente di seguito da noi indicati tramite corsivo: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*».

essere ripreso dalla Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992² e trovare spazio nell'ordinamento europeo con l'Atto unico europeo del 1986, in cui il Titolo VII è dedicato all'ambiente e vi si sancisce, all'art. 130 R, comma 2, che «L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità». Da tale testo ne consegue che il principio «chi inquina paga» non è esclusivo del tema delle bonifiche ma invero è caratterizzante di tutti i settori del diritto ambientale. E inoltre tale principio va interpretato in una duplice accezione: in primo luogo occorre far pagare il responsabile dell'inquinamento, ma, in secondo luogo, non può essere colpito da tale principio chi non ha inquinato³. Nell'evoluzione del diritto e degli orientamenti giurisprudenziali tanto europei quanto nazionali il concetto di pagamento va inteso più che altro nel senso che «chi inquina ripara (...) e se proprio non può allora paga»⁴.

Nel caso in cui i responsabili dell'inquinamento non si facciano carico degli adempimenti relativi alla messa in sicurezza e alla eventuale bonifica oppure, ulteriormente, nel caso in cui i responsabili non siano individuabili, possono intervenire il Comune e la Provincia competenti territorialmente ovvero la Regione interessata (art. 250 codice) in forza del principio di tutela dell'integrità ambientale e della salute pubblica. Peraltro la Corte di giustizia ha puntualizzato che pare sussistere una responsabilità del proprietario incolpevole di un'area contaminata da terzi, al quale è richiesto di adottare le opportune misure preventive atte ad evitare un ulteriore aggravamento dell'inquinamento⁵. Su questo punto si è aperto un dibattito tra gli interpreti se gli interventi debbano avere un mero carattere preventivo o se debbano estendersi anche agli interventi di messa in sicurezza⁶.

Il Codice dell'ambiente prevede, nell'ambito delle procedure di salvaguardia ambientale, una distinzione, spesso sottile nella pratica, tra misure di prevenzione e misure di riparazione. Le prime non rientrano *stricto sensu* nelle operazioni di bonifica, in quanto esse mirano a impedire che si verifichi un inquinamento (che può così in effetti essere scongiurato); le seconde si hanno invece quando i valori soglia tabellari sono già stati effettivamente superati e possono avere sia carattere transitorio ed emergenziale⁷ sia natura permanente e di bonifica⁸.

Il 7 giugno 2019, con il d.m. 46/19 veniva emanato il c.d. Regolamento aree agricole (più estesamente «Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, ai sensi dell'articolo 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»). Con questo decreto il Ministero dell'ambiente «fornisce procedure operative per la caratterizzazione delle aree agricole e destinate all'allevamento, disciplina le procedure operative e le modalità per l'attuazione degli interventi di bonifica

² La Dichiarazione di Rio sancisce, al principio 16 che «Le autorità nazionali dovranno adoprarsi a promuovere l'«internalizzazione» dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che, in linea di principio, è l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico e senza alterare il commercio e le finanze internazionali».

³ In materia già Corte di giustizia 29 aprile 1999, in causa C-293/97, in *Racc.* 1999, I-02603.

⁴ «La bonifica costituisce a tutti gli effetti un risarcimento in forma specifica del danno all'ambiente». Così autorevolmente F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in E. PICOZZA - P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano 2012, 308. Nella stessa direzione F. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, 715, per il quale «il risarcimento del danno ambientale in forma specifica può consistere in interventi ed attività che si identificano con gli interventi di messa in sicurezza e bonifica ambientale».

⁵ Corte di giustizia 7 settembre 2004, in causa C-1/03, Van de Walle e a., in *Racc.* 2004, I-07613, per vero in tema di rifiuti.

⁶ Già Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2016, n. 1509, n. <https://www.giustizia-amministrativa.it> e 8 marzo 2017, n. 1089, in *Foro amm.*, 2017, 3, 570.

⁷ Ad es. nel caso di contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli, come indicato dal Codice dell'ambiente all'art. 240, comma 1, lett. f).

⁸ La prevenzione andrebbe quindi ad agire sulla fonte inquinante per prevenire danni all'ambiente e alla salute pubblica, mentre gli interventi di sicurezza d'emergenza costituirebbero una fase prodromica alla bonifica.

o di messa in sicurezza». Il decreto è inoltre corredato da cinque allegati⁹.

Tale decreto ministeriale ha colmato una lacuna ultradecennale e gravissima. La mancanza di una normativa *ad hoc* per i terreni agricoli poneva conseguentemente di fronte all'alternativa se non applicare il procedimento di bonifica a tali aree – con tutti i conseguenti rischi sanitari e ambientali – oppure se utilizzare per i terreni agricoli valori soglia dettati per terreni a destinazioni diverse. Nell'attesa del decreto si è affermata una diversa lettura interpretativa che, facendo proprio un indirizzo dell'Istituto Superiore di Sanità¹⁰, ha ritenuto che alle aree agricole fossero nel frattempo applicabili i valori di concentrazione limite stabiliti per i siti a destinazione d'uso «verde pubblico, verde privato, residenziale»¹¹.

A integrare la normativa specificamente dedicata alle aree agricole è finalmente sopraggiunto il d.m. 1° marzo 2019, n. 46 («Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, ai sensi dell'articolo 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152») che si riallaccia al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e ribadisce il principio comunitario «chi inquina paga» definendo le procedure operative da porre in essere al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un'area agricola, fissando gli oneri di comunicazione alle autorità competenti e stabilendo le modalità per l'attuazione degli interventi che si dovessero rendere necessari.

Pare opportuno sottolineare la *ratio* dell'agire a tutela dell'area agricola, che viene così esplicitata nell'all. 4, art. 5: «L'obiettivo di qualsiasi azione di messa in sicurezza e bonifica di aree agricole è quello di preservare la risorsa suolo in tutta la sua interezza, pertanto sarà fondamentale restringere gli interventi di rimozione, trasporto, scavo e lavaggio unicamente ai casi in cui altre strategie *in situ* ed a minore impatto risultino insufficienti. È essenziale, infatti, mantenere gli equilibri ecosistemici che hanno portato alla formazione del suolo, per poter restituire in tempi più o meno brevi il suolo stesso al tradizionale uso agricolo. Gli interventi dovranno essere calibrati in modo sitospecifico in considerazione della tipologia di inquinamento intervenuto, delle caratteristiche pedo-climatiche, delle attività agricole e zootecniche coinvolte».

In termini generali può osservarsi un cambiamento di prospettiva dalla passata azione richiesta al mero superamento dei limiti tabellari previsti all'attuale complessa analisi di rischio sitospecifica con cui si individua l'eventuale sfioramento dei valori che costituiscono una soglia di rischio per la salute umana e per la quale, a quel punto, insorge l'obbligo di bonificare. L'entrata in vigore della complessiva normativa applicabile alle aree agricole in tema di bonifica ha in definitiva comportato un cambiamento degli obiettivi e della filosofia sottesa agli interventi: da una finalità ripristinatoria volta *in toto* alla tutela dell'ambiente, basata sull'obbligatorietà di compiere interventi per il recupero delle matrici ambientali alterate in quanto tali (disciplina previgente) si è passati ad una impostazione sostanzialmente antropocentrica, che fa ruotare la disciplina dei relativi obblighi sostanzialmente intorno all'eliminazione dei rischi inaccettabili per la salute: «la tutela della sola salute e non più anche dell'ambiente in sé, piegato alle esigenze della produzione, a sua volta piegata solo alla salute dell'individuo»¹².

Venendo ai nostri giorni e al nostro tema specifico, il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), avviato con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (il c.d. Decreto semplificazioni), tra le tante norme e disposizioni introdotte per snellire le procedure ed efficientare la pubblica amministrazione, prevede anche misure in

⁹ Più specificamente l'Allegato 1 si occupa dei criteri generali per la caratterizzazione delle aree agricole; l'Allegato 2 riporta le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per i suoli delle aree agricole; l'Allegato 3 definisce i criteri generali per la valutazione di rischio; l'Allegato 4 definisce le tipologie di intervento applicabili per le aree agricole, mentre l'Allegato 5 riguarda gli adempimenti per cittadini ed imprese.

¹⁰ ISS, parere 6 novembre 2003, prot. 051899.

¹¹ In tema già T.A.R. Umbria 8 aprile 2004, n. 168, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 1019, in cui si evidenziava che «la coltivazione connessa alla destinazione agricola richiede limiti di concentrazione non meno cautelativi di quelli ritenuti adeguati per il verde urbano poiché permette alle sostanze inquinanti di essere assimilate nei prodotti destinati all'alimentazione».

¹² Cfr. in tema già M. BENOZZO, *Commento al Titolo V della parte IV. La bonifica dei siti inquinati*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - M. BENOZZO - F. BRUNO, *Commento al codice dell'ambiente*, II ed., 2013, 664.

tema di bonifica dei siti contaminati. Più specificamente le innovazioni relative a quest'ultima materia sono contenute nell'art. 37 del d.l. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

È da notarsi che nel corso dei lavori parlamentari di conversione è stata soppressa proprio la norma relativa alla bonifica delle aree agricole dismesse che avrebbe introdotto un comma 1 *bis* all'interno dell'art. 241 del Codice dell'ambiente per il quale: «In caso di aree con destinazione agricola secondo gli strumenti urbanistici ma non utilizzate, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, da almeno dieci anni, per la produzione agricola e l'allevamento, si applicano le procedure del presente Titolo e le concentrazioni di soglia di contaminazione previste nella tabella 1, colonne A e B, dell'allegato 5, individuate tenuto conto delle attività effettivamente condotte all'interno delle aree».

Al riguardo si è ipotizzato che a questo punto sussista un vuoto normativo che non è stato colmato «dal momento che il Regolamento aree agricole, adottato con d.m. 46/2019, trova applicazione alle sole aree effettivamente destinate alla produzione agricola e all'allevamento, mentre non risultano disciplinate le attività di bonifica delle aree che, pur risultando tali secondo gli strumenti di pianificazione urbanistica, non sono effettivamente utilizzate per la produzione agricola e l'allevamento»¹³.

Invero l'art. 2 del suddetto decreto specifica nelle «Definizioni» che come «area agricola» vada intesa «la porzione di territorio destinata alle produzioni agroalimentari»: destinata come finalità, si badi bene, e non effettivamente utilizzata a tale scopo.

Ferma restando la necessità di individuazione del soggetto inquinatore, nel tempo si sono susseguite numerose pronunce dei T.A.R. regionali discordanti tra loro in quanto a obblighi/oneri facenti capo al proprietario incolpevole¹⁴. Più rispondente allo spirito e alle finalità della normativa complessivamente introdotta in materia pare, nel variegato panorama giurisprudenziale, la posizione assunta dal T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I con la sentenza 12 febbraio 2015, n. 2509¹⁵, in cui si afferma che «Nel caso di sito inquinato, se da un lato l'Amministrazione non può imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento – secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria (art. 174, *ex art.* 130/R del Trattato CE), la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione – dall'altro, la messa in sicurezza del sito appare essere misura di correzione di (diffusione o propagazione dei) danni; conseguentemente, rientra nel *genus* delle precauzioni – unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva – che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria e/o risarcitoria, non presuppone affatto l'individuazione del(l'eventuale) responsabile».

Anche a livello dottrinale si è autorevolmente segnalata l'urgenza di «coniugare il ripristino dei siti inquinati con la valorizzazione delle risorse naturali (acqua, aria, suolo), attraverso la “rifunzionalizzazione dell'ambiente” anche attraverso l'interazione con attività economiche e antropiche. La riqualificazione degli spazi interessati (...) trova nel principio di sostenibilità il proprio fondamento come cornice sistema all'interno della quale politica, economia, scienza devono trovare la propria sintesi»¹⁶.

¹³ In questo senso P. MASCARO, *Le novità introdotte dal Decreto semplificazioni in tema di bonifica dei siti contaminati*, in questa Riv., 2022, 4.

¹⁴ Per le due posizioni estreme il rinvio è, tra le altre, a T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 14 marzo 2011, n. 2263, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 3, 832: «Il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati, essendo il soggetto al quale, pur senza una propria responsabilità, vengono poste a carico le obbligazioni conseguenti l'inquinamento (e ciò solo perché proprietario). Pertanto ben può lo stesso essere reso destinatario di un obbligo di attuare i necessari interventi, salva successiva rivalsa nei confronti del responsabile», mentre di posizione diametralmente opposta si è espresso il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 13 gennaio 2011, n. 6, in questa Riv., 2011, 765: «Devono ritenersi illegittimi quei provvedimenti che pongono in tutto o in parte a carico del proprietario o del detentore di un fondo i costi e gli oneri, anche procedurali, di bonifica dei suoli o dell'ambiente dai danni derivanti dall'inquinamento; a meno che non venga accertata la responsabilità dei soggetti suindicati».

¹⁵ In *Riv. giur. edil.*, 2015, 2, I, 277.

¹⁶ A.F. URICCHIO, *Le bonifiche sostenibili nella nuova Carta di principi presentata dal Ministro all'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 3.

A tale proposito la Banca Mondiale, in una bozza di *checklist*¹⁷ di sostenibilità da applicarsi agli interventi economici da porre in essere a sostegno della ripresa post-pandemica, include tra gli interrogativi da porsi per una ripresa rispettosa della salute e dell'ambiente:

- *Will the intervention support the reclamation of previously polluted land so that it can be (re)developed?*
- *Will the intervention improve agriculture and land productivity?*
- *Will the intervention protect biodiversity and ecosystem services?*

Non resta che auspicarsi, in definitiva, che le risorse disponibili grazie al PNRR diano un impulso a progetti di bonifica, anche per le aree agricole e in particolare per il recupero delle terre incolte, in grado di coniugare la salvaguardia dell'ambiente, che costituisce una risorsa di valore inestimabile per la collettività tutta, con la tutela della salute pubblica.

¹⁷ World Bank Group, *Proposed Sustainability Checklist for Assessing Economic Recovery Interventions*, aprile 2020. In argomento si segnala di recente R. PELEGGI, *Il Contract Farming. Contributo per un dialogo interdisciplinare*, Napoli, 2020, 152, che sottolinea come gli economisti della Banca Mondiale auspichino che la capacità di resilienza degli Stati sia sviluppata «attraverso una strategia di spesa pubblica orientata a raggiungere, nel medio-lungo termine, una serie di obiettivi “green” e di sostenibilità ambientali tra cui la drastica riduzione dell'utilizzo di combustibili fossili, l'efficienza energetica degli edifici esistenti, la produzione di energia rinnovabile, la bonifica di terreni inquinati».