

Bonifica di siti contaminati: gli obblighi del proprietario incolpevole nel T.U.A.

Franco Giampietro

1. La sentenza 4525/2005 del Consiglio di Stato già [massimata](#) offre lo spunto per sottolineare *due rilevanti innovazioni*, introdotte dal T.U. ambientale (D.Lgs. n. 152/2006 e succ. modifiche), nella disciplina previgente, abrogata ai sensi dell'art. 264, comma 1, lett. i) del cit. D.Lgs., concernenti agli obblighi del proprietario del sito inquinato, non responsabile dell'inquinamento, nella specie, ai sensi dell'art. 17, comma 2, del Decreto n. 22/1997.

Il Collegio ha ritenuto *legittime* le ordinanze sindacali, nella parte in cui imponevano misure di sicurezza di emergenza al proprietario del sito, di cui *non* era stata dal Comune offerta la prova - ma solo indizi presuntivi *sforiniti* "del minimo grado di precisione e concordanza" - della responsabilità nella determinazione (o concausa) dell'evento di contaminazione, *sol perché* il Sindaco aveva invocato l'art. 54 T.U. enti locali (D.Lgs. n. 267/2000), applicabile a chi è, comunque, nel possesso della cosa. Disposizione che può, quindi, garantire con la necessaria urgenza la adozione di misure di sicurezza del sito (secondo una costante giurisprudenza: in tema, si rinvia a F. GIAMPIETRO (a cura di), "La bonifica dei siti inquinati", Giuffrè 2001, Agg. giurisprudenziale, 2004, p. 19 ss.).

Va sottolineato che il recente T.U.A., citato, all'art. 245, comma 2, prevede, invece, che il proprietario (o il gestore del sito inquinato), incolpevole dell'inquinamento (v., in tal senso, la prima parte del comma 2, formulata come clausola di salvezza ...) *sia tenuto*, in presenza di un pericolo concreto ed attuale di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC: definite dall'art. 240, comma 1, lett. b)) a darne comunicazione alla Regione, alla Provincia, al

Comune ed al Prefetto, nonché ad adottare le misure di prevenzione (definite ex art. 240, comma 1, lett. i)), secondo la procedura e le modalità, previste dall'art. 304, comma 2 (disposizione dettata per le analoghe misure di prevenzione, previste per la minaccia di *danno ambientale richiamato dall'art. 242, comma 1*). [In tema, v. F. GIAMPIETRO (a cura di), "la responsabilità per danno all'ambiente. Attuazione della direttiva 2004/35/CE", Giuffrè, 2006, p. 277 ss. 305 ss.; U. SALANITRO, La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2006, n. 11, p. 1263 ss.]

In sostanza, il proprietario (ed il gestore) incolpevole dell'inquinamento del sito è gravato di un obbligo *ex lege* (ai sensi dell'art. 304, comma 2) di *informativa* e di *adozione delle misure preventive* (e "di messa in sicurezza", secondo la disposizione oggetto di rinvio ... v. appresso), indipendentemente da qualunque provvedimento sindacale contingibile ed urgente, ex art. 54, citato.

Il nuovo precetto mira all'evidente obiettivo di garantire un *immediato intervento di contenimento* degli effetti di migrazione delle sostanze inquinanti, a tutela quanto più possibile *preventiva* della salute pubblica (oltre che dell'ambiente), scegliendo, a tale scopo, il possessore (proprietario o gestore del sito), pur incolpevole della contaminazione, attesa la nuova impostazione della disciplina sulla bonifica, radicata sui livelli di concentrazione soglia di *rischio sanitario* sito specifica (v. art. 240, comma 1, lett. c) ed f)), e, soprattutto la lett. s)) nonché *l'analogo precetto* (di diritto transitorio), codificato nel comma 11 dell'art. 242).

In forza del rinvio all'art. 304, comma 2, l'inadempimento dell'obbligo de quo, il cui contenuto precettivo è qui specificato, ivi compresa la scadenza (24 ore dall'evento lesivo) stabilita per la comunicazione e "l'immediata" esecuzione degli interventi "non appena pervenuta al Comune la detta comunicazione", è punito con la

sanzione amministrativa "non inferiore a mille euro né inferiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo".

2. Quanto alle garanzie reali, che gravano sul proprietario incolpevole, per il recupero delle spese di bonifica, eseguite d'ufficio dall'amministrazione competente, per impossibilità di individuazione o per incapacità del responsabile della contaminazione, ed una volta che il proprietario (o altro soggetto interessato) abbia dichiarato che non intenda volontariamente eseguire la bonifica, si noti che, alla stregua del diritto *previgente*, il Consiglio di Stato ha escluso che, nella fattispecie, il proprietario potesse chiedere, a titolo di risarcimento del danno, il rimborso delle spese sostenute dal Comune per la bonifica del sito, pur se impostegli *illegittimamente* con le ordinanze sindacali citate (atteso il difetto di prova sul suo contributo causale alla contaminazione del medesimo).

In proposito, ha statuito che, in forza del meccanismo dell'onere reale e del privilegio speciale immobiliare (ex art. 17 Decreto Ronchi), il proprietario avrebbe dovuto *comunque* rimborsare all'amministrazione le spese, da questa anticipate, e che, a carico di quest'ultima, *non* poteva essere posta a carico *la prova di aver, senza esito, proceduto all'individuazione del o dei soggetti responsabili*, in una fattispecie complessa come quella in esame ... (Non interessa qui la questione dei diversi e maggiori danni, neppure dedotti dallo stesso proprietario; eppertanto, non presi in considerazione dal Collegio).

Orbene, è necessario sottolineare che la soluzione accolta nella sentenza in commento (peraltro, sotto altri profili, discutibile) *non* è più "consentita" alla stregua del nuovo regime introdotto dall'art. 253, comma 3, del T.U. più volte citato.

Infatti, la nuova disposizione (proprio come se fosse scritta per neutralizzare il principio di diritto, formulato nella sentenza in commento) stabilisce che il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati nei confronti del proprietario incolpevole ("dell'inquinamento o del pericolo dell'inquinamento") *soltanto* a seguito di un provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare "l'identità del soggetto responsabile, ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare ogni azione di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità".

Il legislatore si è quindi orientato nel senso di porre a carico della P.A., che intenda agire in via di rivalsa nei confronti del proprietario incolpevole, un *rilevante onere probatorio*, che richiederà tempi tecnici e costi non indifferenti, dovendo la stessa Amministrazione dimostrare, con atto motivato, non solo l'impossibilità di identificare il responsabile della contaminazione, ma anche, ove individuato, il fatto che non sia più reperibile (o se si tratta di ed estinta ovvero che di soggetto incapiente o fallito).

Il successivo comma 4 (dell'art. 253) precisa che "in ogni caso" il medesimo proprietario può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato "e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990" (e quindi, previa comunicazione di avvio del procedimento, ex art. 7 della medesima legge), le spese anticipate dall'autorità competente per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale "soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi".

Orbene, la lettera della norma, che esordisce con l'espressione "in ogni caso", e che richiede, come nel comma precedente, un provvedimento motivato, sembra esigere che, fatta salva la condizione per l'esercizio della rivalsa stabilita nel

comma 3, l'amministrazione competente *non* possa pretendere dal proprietario se non *l'aumento effettivo di valore del sito*, apprezzabile sul mercato, conseguente all'esecuzione delle opere di bonifica e ripristino ambientale. Le quali ultime potrebbero essere di importo più elevato dell'aumento di valore del fondo bonificato, ma, per la parte eccedente quest'ultimo, non risultano più rimborsabili. All'inverso, ove il proprietario, dopo aver spontaneamente provveduto alla bonifica e ripristino ambientale del sito inquinato, agisca in rivalsa contro il responsabile dell'inquinamento, potrà chiedere il rimborso *integrale* delle spese sostenute e gli eventuali maggiori danni sofferti (comma 4, seconda parte, dell'art. 253).

Il nuovo sistema, che mantiene ferma la competenza per territorio del Comune, interessato dalla contaminazione e, ove questo non provveda, della Regione (v. art. 250), quanto all'esecuzione degli interventi d'ufficio, presenta qualche *incongruenza* rispetto alla disciplina dell'onere reale e del privilegio speciale (dettata dall'art. 253, commi 1 e 2), gravanti sul sito contaminato e quindi sulla proprietà del sito. Infatti, tale disciplina ripete - come nel previgente regime - che la garanzia reale ed il privilegio speciale immobiliare hanno per oggetto "*le spese sostenute*" per gli interventi, di cui al presente titolo (qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente: v. il disposto del comma 2 in relazione al comma 1).

Ma tale precetto appare dal contraddetto, nei confronti dello stesso proprietario incolpevole, disposto del comma 4 del medesimo articolo, che *limita* - come s'è constatato - il *quantum* della garanzia.

Né sembra da sottovalutare la circostanza che, non assolvendo il Comune o la Regione l'onere probatorio, posti a loro carico dal comma 3, resterà a carico della collettività l'importo delle spese sostenute dall'ente locale non essendo consentita la *rivalsa* nei confronti del proprietario incolpevole.

In assenza di indagini amministrative e tecniche accurate (a prescindere dalle responsabilità che i dirigenti degli enti locali, innanzi alla Corte dei Conti, per mancato recupero delle spese di bonifica nei confronti del o dei responsabili dell'inquinamento sia pure nel limite dell'aumento del valore del fondo), sarà, in definitiva, il *giudice penale* a cercare le prove per l'identificazione dei responsabili, ma con i tempi lunghi della giustizia.

D'altra parte, il proprietario che, comunque, abbia concorso, sia pure pro-quota, all'inquinamento del sito e che non voglia rischiare il relativo procedimento penale, potrebbe, *comunque*, ritenere vantaggiosa l'esecuzione delle opere di bonifica, al fine di poter godere dei benefici, di cui all'art. 245, comma 2, ultima parte e 3 del T.U. in esame.

Restano due perplessità. L'una, sull'*estensione* dell'obbligo delle misure di prevenzione, richiamate nell'art. 245, comma 2, e nell'art. 242, comma 1 (definite nell'art. 240, comma 1, lett. i)): se ricomprendano o meno quelle di "messa in sicurezza", enunciate, *accanto* alle prime, dall'art. 304, comma 1, cui fa rinvio l'art. 304, comma 2.

Attesa la distinzione delle une dalle altre (v. in proposito l'autonoma definizione della messa in sicurezza di emergenza, ex art. 240, comma 1, lett. m) rispetto alle misure di prevenzione, quivi pure definite, alla lett. i), citata) e considerato il *tenore testuale* dell'art. 245, comma 2 e dell'art. 242, comma 1, che menzionano solo le prime, propendiamo per una soluzione negativa al quesito. Tanto più che l'eventuale inadempimento dell'obbligo è sottoposto - come s'è accennato - a sanzione amministrativa punitiva ... Donde la riserva di legge quanto al precetto e alla sanzione.

Ma, nel caso concreto, non mancheranno questioni di fatto controverse e controvertibili, considerato che "le condizioni di emergenza, di cui all'art. 240, lett. t), quali "eventi di contaminazione repentini", da contrastare con le misure di messa in sicurezza di emergenza (v. art. 240, comma 1, lett. m)), potrebbero apparire, *prima facie*, come fattispecie "speciali" rispetto agli eventi, che determinano "una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente", a fronte dei quali debbono essere adottate dal proprietario incolpevole le "misure di prevenzione", di cui alla lett. i) dello stesso art. 239. Si direbbe che trattasi di fattispecie di "minaccia aggravata" (cfr., per l'esemplificazione, l'elenco contenuto nell'art. 240, comma 1, lett. t), citato).

D'altro canto, l'interpretazione *estensiva* delle misure di messa in sicurezza di emergenza è nota nella prassi delle bonifiche e trova conferma nella fattispecie, oggetto della presente decisione, ove il Collegio considera ad essa riconducibile (ex. art. 54 T.U. enti locali) la prescrizione sindacale che ha imposto alla società proprietaria del sito - non responsabile dell'inquinamento: v. *retro*) la realizzazione "medio tempore" (di) "una barriera idraulica a presidio del torrente Strona, che impedisca il defluire della acque di prima falda".

Deve, comunque, ammettersi un'azione di rivalsa del proprietario incolpevole nei confronti del responsabile dell'inquinamento, ai sensi dell'art. 245, comma 2, prima parte, e dell'art. 253, comma 4, seconda parte, T.U.A.

L'obbligo *ex lege*, sin qui commentato, rappresenta infatti un vincolo di natura *strumentale* rispetto al fine di attivare una difesa *immediata* e quindi *preventiva* dell'ambiente a fronte di fenomeni di inquinamento neutralizzando "i costi ambientali" che derivano dai tempi necessari per l'identificazione del responsabile (v. in proposito, l'art. 245, comma 2, seconda parte, sulle incombenze della

Provincia per l'individuazione del responsabile, appena ricevuta la comunicazione del proprietario incolpevole).

La seconda riflessione può essere così sintetizzata.

Sembra difficilmente giustificabile la disposizione dell'art. 253, comma 4, nella parte in cui ("in ogni caso" ...) impone a carico della P.A., che agisce *in riva* verso il proprietario incolpevole "nei limiti di valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi" d'ufficio, i gravosi oneri probatori, di cui al comma 3 del medesimo articolo (v. *retro*), attesa la natura *generale e residuale* dell'azione di ingiustificato arricchimento, prevista dall'art. 2041 cod. civ. che risulterebbe, comunque, applicabile nella fattispecie.