

## **“Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime<sup>1</sup>” (I)**

**Franco Giampietro – Andrea Quaranta**

La disciplina in materia di bonifica dei siti contaminati ha creato, fin dalla sua entrata in vigore, problematiche applicative, che hanno richiesto l'intervento del giudice, in specie amministrativo, al fine di delinearne i confini e di far luce sugli aspetti più controversi della disciplina.

I **principali aspetti controversi** hanno riguardato *l'entrata in vigore della disciplina*; il *tipo di responsabilità* dei diversi soggetti coinvolti nella procedura di bonifica; la *distinzione delle procedure tecniche ed amministrative* per i siti dimessi e per quelli in attività; *l'obiettivo unico di bonifica* per le acque sotterranee; le *caratteristiche del procedimento* in relazione alle ordinanze contingibili ed urgenti e a quelle in materia di abbandono di rifiuti; il riferimento agli interventi di bonifica in *aree agricole*.

Nel corso degli anni, comunque, attraverso *l'esegesi giurisprudenziale* della disciplina (ivi compresa quella di natura tecnica), si sono andati *delineando con più precisione* i fondamenti della normativa, e i procedimenti di bonifica, sia pure con le lentezze burocratiche e le difficoltà applicative sopra accennate, hanno cominciato ad *“entrare a regime”*.

Con il D.Lgs. n. 152/06 il legislatore delegato, in attuazione della legge delega n. 308/04, ha profondamente rielaborato la materia *de qua*, aprendo nuove “frontiere” alla discussione in sede dottrinale e giurisprudenziale.

In considerazione della vastità della materia, ci si propone di affrontare la tematica *de qua* in “tappe” successive (per un approfondimento analitico si rimanda all'articolo pubblicato sulla rivista Ambiente & Sviluppo, Ipsoa, n. 3/2008).

In relazione alla disciplina transitoria, l'art. 264, comma 1, lett. i), chiarisce che il D.Lgs. 22/97 è da intendersi abrogato a partire dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006 (29 aprile 2006), e si stabilisce che *“i provvedimenti attuativi del citato Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto”*.

In sintesi, tale articolo estende l'applicabilità dello *ius superveniens* (D.Lgs. n. 152/2006) non solo ai siti risultanti contaminati (in base al D.Lgs. n. 152/2006) alla data del 29 aprile 2006, ma anche ai procedimenti già in corso in tale data. La *prorogatio* riguarda soltanto i decreti attuativi del Decreto Ronchi.

Il principio dell'immediata applicazione delle norme dettate dal T.U.A., testè evidenziato, trova conferma nell'art. 265, comma 4, che prevede, nei confronti del responsabile della contaminazione, una norma di favore, che gli consente di *avvalersi del nuovo regime, anche se ha ottenuto l'approvazione del progetto* (preliminare o definitivo) *di bonifica* in data *anteriore* a quella innanzi indicata, a condizione che

---

<sup>1</sup> Estratto dell'articolo “Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime”, di F. GIAMPIETRO – A. QUARANTA, pubblicato su Ambiente & Sviluppo, Ipsoa, n. 3/2008

presenti adeguata relazione tecnica, entro il 29 ottobre 2006, diretta a *rimodulare gli obiettivi* della bonifica secondo i nuovi criteri del D.Lgs. n. 152.

A parte questa fattispecie peculiare, si deve, in via generale, ritenere applicabile il principio giurisprudenziale del *tempus regit actum* nel caso in cui, *nel corso del procedimento per fasi autonome*, previsto dal Decreto Ronchi e dal D.M. 471/1999 sia sopravvenuta la nuova disciplina, che troverà applicazione alle fasi procedurali *in corso di realizzazione*, sotto il vigore del D.Lgs. n. 152.

Infine, altre due norme, sebbene non siano contenute nel Capo II (intitolato disposizioni transitorie e finali) del Titolo VI della parte IV del D.Lgs. n. 152/06, si possono definire di *carattere transitorio*:

1. l'articolo 242, comma 11, che riguarda *siti contaminati* in cui, ancor *prima* del 29 aprile 2006, si sono verificati eventi di contaminazione, *manifestatisi*, tuttavia, *solo dopo tale data*<sup>2</sup>.
2. l'art. 245, comma 3, che ripercorre la *ratio* dell'art. 9, comma 3, D.M. n. 471/1999 finalizzata ad incentivare l'attivazione della procedura di bonifica e a far "emergere il sommerso".

In relazione alle problematiche relative all'ambito di applicazione della **nuova normativa**, occorre segnalare alcune recenti sentenze del Giudice amministrativo:

1. **T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. I – 19 aprile 2007, n. 1913**, nella quale si afferma che:
  - ✓ il fenomeno della **fusione per incorporazione** di una società in un'altra determina una successione inter vivos a titolo universale per cui, ai sensi dell'art. 2504 bis c.c., la *società incorporante acquista i diritti e gli obblighi di quella incorporata*;
  - ✓ in particolare, la successione nei rapporti attivi e passivi dei quali era *titolare la società incorporata si verifica al momento dell'estinzione di quest'ultima* ed è, a sua volta, contestualmente determinata dalla produzione degli effetti dell'atto di fusione;
  - ✓ con specifico riferimento agli **obblighi di bonifica** di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/97, tuttavia, questi **non possono considerarsi sussistenti in capo alla società, successivamente incorporata**, che esercitava la propria attività in un periodo (nella specie, gli anni '60) in cui non era stata ancora emanata la disciplina di cui al decreto Ronchi, né ne esisteva una analoga.
  - ✓ la *tesi* della giurisprudenza che, riportandosi al concetto di **reato permanente**, afferma che la normativa di cui all'art. 17 cit. si applica a **qualsunque situazione di inquinamento** in atto al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/97, **indipendentemente** dal momento in cui possa essere avvenuto il fatto generatore dell'attuale situazione patologica, **può trovare applicazione** a condizione che il **soggetto che ha posto in essere la condotta** all'epoca in cui non vigeva ancora il D.Lgs. n. 22/97 **sia lo stesso** che opera al momento del verificarsi

<sup>2</sup> Tale articolo prevede, a beneficio del solo *soggetto interessato* una procedura di bonifica di *carattere semplificato*: il soggetto interessato potrà direttamente applicare le procedure di cui all'art. 242, comma 4 e seguenti, e, pertanto, sarà *esentato* dal dover rispettare i termini previsti dall'art. 242, comma 1, *per l'effettuazione della comunicazione e la messa in opera di misure di prevenzione*.

dell'inquinamento successivamente all'entrata in vigore di tale normativa, **ma non** quando l'inquinatore si è estinto: *diversamente*, si verrebbe arbitrariamente a scorporare la fattispecie dell'illecito, la cui porzione imputabile consisterebbe nel solo evento, che, isolatamente considerato, non può, invece, dar luogo ad alcuna responsabilità.

- ✓ il **principio dell'irretroattività**, oltre ad essere sancito dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, che ammette deroghe solo per espresse previsioni tassative, ritrova piena vigenza nella materia in questione anche per la *doverosa applicazione* nel nostro ordinamento della direttiva n. **2004/35/CE** sul danno ambientale, con la quale è stato dettagliatamente disciplinato il principio "*chi inquina paga*" e che, all'art. 17, dispone l'*irretroattività* delle disposizioni della direttiva medesima ed, in particolare, la non applicabilità delle stesse "al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato".

2. **T.A.R. SICILIA, Catania, Sez. I - 20 luglio 2007, n. 1254**, ove il tema in esame è affrontato in termini chiari ed univoci. Nella specie, il Giudice amministrativo afferma che "*nel caso di mutamento della norma regolatrice del potere amministrativo, restano soggetti alla previgente normativa solo:*

- ✓ *quei sub-procedimenti che hanno prodotto effetti consolidati o*
- ✓ *comunque legittimamente esteriorizzati e portati concretamente ad esecuzione e*
- ✓ *allorché, comunque, quest'ultima non sia più suscettibile di revisione o modificazione".*

Ne deriva che l'applicabilità dello *ius superveniens* (costituito, nella specie, dalle disposizioni di cui a D.Lgs. n. 152/2006, per un procedimento avviato sotto il vigore della disciplina di cui al D.Lgs. n. 22/97) in virtù della corretta interpretazione del principio *tempus regit actum*, innanzi ricordato, il quale incontra il **solo limite della intangibilità delle situazioni giuridiche ormai definite** o, in altri termini, delle fasi procedurali dotate di **piena autonomia e definitività degli effetti**<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, VI, 18 giugno 2004, nr. 4163; cfr. anche TAR Trentino Alto Adige, Bolzano, 29 aprile 2003, nr. 161; Consiglio di Stato, VI, 27 dicembre 2000, n. 6890)