

La bonifica avviata volontariamente si può sempre interrompere (nota a TAR Lombardia n. 1768/2014)

✓ Luca Prati

La massima

TAR Lombardia, sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768

Pres. Domenico Giordano - Est. Fabrizio Fornataro - F.I. c. Comune di Arcore ed altri

La procedura di bonifica fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata, prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006.

Il commento

Soggetto incolpevole e interruzione di bonifica

La decisione che si commenta appare estremamente interessante, in quanto porta alle sue corrette conseguenze il principio, ormai assodato, che il proprietario incolpevole non ha alcun obbligo di attivare il procedimento di messa in sicurezza e bonifica di un sito potenzialmente contaminato.

Come è noto, infatti la normativa vigente in materia di bonifiche (artt. 240 e 242 del D.Lgs. n. 152/2006) esplicita il principio secondo il quale obbligato ad intervenire in caso di contaminazione di un sito è il soggetto responsabile dell'inquinamento, cioè colui che ha cagionato la contaminazione del suolo e delle acque (1).

Il principio è stato recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, il quale con l'ord. n. 21/2013 dell'adunanza plenaria, ha confermato che il proprietario incolpevole non è obbligato a bonificare, né deve attuare le misure di messa in sicurezza d'emergenza, avendo tuttavia la facoltà di decidere di intervenire volontariamente.

Il Consiglio di Stato ha anche chiarito che in capo al proprietario incolpevole non sia configurabile una responsabilità da posizione, in forza dell'art. 253 del D.Lgs. n. 152/2006, che introduce un onere reale sulle aree bonificate dalla Pubblicazione Amministrazione d'ufficio.

Tale onere reale rappresenta, secondo il Consiglio di Stato, solo una garanzia patrimoniale limitata al valore dell'area per il rimborso dei costi di ripristino ambientale.

Sempre secondo il Consiglio di Stato, al proprietario incolpevole non si applica neppure la responsabilità per i beni tenuti in custodia, perché far riferimento all'art. 2051 cod. civ., di fatto, snaturerebbe l'impianto normativo del D.Lgs. n. 152/2006.

In sintesi, il Consiglio di Stato ribadisce come la responsabilità del danno ambientale possa ricadere solo ed esclusivamente su colui che ha provocato l'inquinamento; viceversa, su chi subentra nella proprietà o nel possesso del sito contaminato potrebbero gravare solo i costi di bonifica in ragione dell'esistenza di un onere reale sul sito, nei limiti previsti dall'art. 253 del D.Lgs. n. 152/2006. Il proprietario ed il gestore del sito restano quindi soltanto tenuti agli adempimenti di cui all'art. 245, che dispone al comma 1 che «fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242».

Coerentemente con tali conclusioni il Tar Lombardia evi-

Note:

✓ Avvocato.

(1) Si vedano, tra le molte, Cons. di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; Tar Piemonte, sez. II, 28 maggio 2010, n. 2697, Tar Calabria, sez. I, 31 maggio 2010, n. 959 e Tar Toscana, sez. II, 19 maggio 2010, n. 1524; da ultimo, e risolutivamente, Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21.

denzia, nella pronuncia che si commenta, come le prescrizioni formulate dagli enti nell'ambito di un procedimento avviato su base volontaria non possano essere imposte autoritativamente all'interessato.

Precisa infatti il Tar che la procedura indicata, proprio perché fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata, «prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga, come nel caso di specie, l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006».

Il punto è di estrema importanza, in quanto chiarisce come il soggetto che avvii volontariamente la bonifica ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006 non assume, neppure implicitamente, l'obbligo di portarla a termine (2). L'iniziativa volontaria, così come viene intrapresa, può essere in ogni momento arrestata, anche a fronte di sopravvenute valutazioni che rientrano nella piena discrezionalità dell'interessato.

In senso contrario si era in passato espresso il Tar Toscana, sez. II, con la sentenza 22 giugno 2010, n. 2035, in cui aveva affermato che, una volta avviato il procedimento ex art. 9, del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, ora sostituito dal citato art. 245, l'interessato non avrebbe potuto fermarsi alla sola messa in sicurezza e alla redazione del piano di caratterizzazione, ma avrebbe dovuto concludere l'intero procedimento, al fine di dare luogo alla bonifica ed al ripristino ambientale già configurate nel piano di caratterizzazione. La decisione toscana, peraltro, aveva suscitato diverse perplessità, mancando alcun dato normativo testuale atto a supportarla.

Chiarito questo punto, dalla pronuncia in questione rimane altresì indirettamente confermato come, anche nel caso in cui sia stato avviato dal proprietario o da altro soggetto interessato il procedimento di bonifica, non venga affatto meno il potere dovere della Provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui all'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006, di attivarsi, sentito il Comune, per l'identificazione del soggetto responsabile della contaminazione.

Non essendovi infatti alcuna certezza che la bonifica non verrà successivamente interrotta o rinunciata da chi vi ha volontariamente dato corso, è preciso obbligo dell'Amministrazione attivarsi nella ricerca di chi a tale intervento è invece legalmente tenuto.

Se infatti, come riconosciuto dal Giudice Amministrativo, gli interessati non colpevoli possono in ogni momento decidere di non portare a compimento la bonifica avviata, è chiaro che in tale ipotesi, in mancanza della individuazione di un soggetto a ciò obbligato, l'onere della bonifica, ai sensi dell'art. 250 del D.Lgs. n. 152/2006, finirebbe per gravare ingiustificatamente sul comune.

A ciò si deve aggiungere come l'art. 253 preveda che il

privilegio e la ripetizione delle spese nei confronti del proprietario incolpevole del sito possono essere esercitati solo a seguito di un provvedimento dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile, o di esercitare azioni di rivalsa nei confronti di questi, ovvero la loro infruttuosità (art. 253, comma 3).

L'omessa individuazione del responsabile dell'inquinamento del sito, pertanto, pregiudica non solo il diritto dei soggetti pubblici a porre i costi del recupero ambientale in capo all'inquinatore, ma rende anche impossibile recuperare nei confronti del proprietario incolpevole quanto eventualmente speso dal comune per le attività di bonifica.

Ne deriverebbe, quindi, un danno patrimoniale a carico dell'erario, oltre che in capo al proprietario del sito gravato dal privilegio immobiliare.

Quest'ultimo infatti si troverebbe anch'esso pregiudicato, a causa dell'inerzia dell'Amministrazione, ad attivare il proprio diritto di regresso ai sensi dell'art. 253 del D.Lgs. n. 152/2006, articolo secondo cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento, che abbia spontaneamente provveduto alla bonifica, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito.

In mancanza dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento ad opera della Pubblica Amministrazione, in definitiva, non vi sarebbe quindi alcuna garanzia né per l'erario né per il proprietario incolpevole che i costi del disinquinamento non ricadano, in ultima battuta, su uno di essi.

Precisato che le prescrizioni impartite dagli enti, nell'ambito di un procedimento ad iniziativa di parte, sono prive di forza autoritativa, non sempre se ne potrà, tuttavia, trarre la conseguenza che le stesse non possano comunque essere idonee a ledere in modo concreto ed attuale la sfera giuridica dell'interessato, legittimandolo quindi alla loro impugnazione.

Ciò avverrà quando, nell'ambito del procedimento volontariamente iniziato, le prescrizioni impartite dagli enti vengano a condizionare la possibilità stessa di procedere con la bonifica, alla quale il proprietario o altro interessato abbiano un preciso interesse. Tale interesse può essere quello di recuperare l'area agli usi legittimi, o quello di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale per le spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale, assistite da privilegio speciale immobiliare ex art. 253 del D.Lgs. n. 152/2006.

In tale ipotesi infatti sussiste comunque un interesse

Nota:

(2) Da ultimo, sul tema si rinvia a: D. Roettgen, *Sulla disciplina transitoria in materia di bonifica*, in questa *Rivista*, 2006, 6, nonché al volume: AA.VV. *Commento a TU ambientale*, Milano, 2006, a cura di F. Giampietro; L. Prati, *Danno ambientale e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2008, 33 ss., 113 ss.

legittimo di natura pretensiva dell'interessato, discendente dalla facoltà di avviare il procedimento di bonifica al fine di ottenere l'autorizzazione a procedere alla stessa. L'interesse legittimo pretensivo, come noto, sorge tipicamente proprio in relazione ad un'autorizzazione o ad una concessione necessaria per intraprendere un'attività, e la sua tutela è stata negli anni costantemente ampliata dal legislatore, tanto che attualmente diversi autori hanno affermato il definitivo superamento della concezione impugnatoria del giudizio amministrativo (3). Pertanto, mentre in taluni casi (come quello oggetto della sentenza in esame), la non autoritatività della prescrizione dell'ente può portare alla declaratoria di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in altri casi ciò non necessariamente avverrà.

In particolare, l'interesse alla pronuncia del Giudice, per il proprietario incolpevole o altro interessato che si sia avvalso della facoltà dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006, sussisterà in tutte quelle ipotesi in cui la prescrizione impartita dall'ente finisca per limitare o condizionare, in modo ritenuto illegittimo, il rilascio dell'autorizzazione alla bonifica volontariamente intrapresa.

Nota:

(3) G. Greco, *L'accertamento autonomo del rapporto amministrativo*, Milano, 1980; M. Clarich, *Tipicità delle azioni ed azione di adempimento nel processo amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it; D. Vaiano, *Pretesa di provvedimento e processo amministrativo*, Milano, 2002.

Il documento

TAR Lombardia, sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768

Fatto e Diritto

1) Dalle documentazione versata in atti e dalle allegazioni formulate dalle parti emerge che: a) la società (...), in qualità di proprietaria dell'area (...) sita nel Comune di Arcore, nel 2004 ha avviato spontaneamente un procedimento di bonifica del sito indicato; b) con contratto del 6 ottobre 2004 la proprietà dell'area è stata trasferita da (...) a (...); c) i monitoraggi eseguiti sull'area tra il 2005 e il 2006, con l'intervento di Arpa Lombardia, hanno evidenziato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione da cromo esavalente; d) ne è seguito un contraddittorio tra le amministrazioni interessate e la società (...), che ha continuato nella volontaria opera di bonifica ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006; e) in esito al confronto dialettico tra le parti interessate, il tavolo tecnico istituito presso il Comune di Arcore, con la partecipazione, oltre che di (...) e dell'Amministrazione comunale, anche della Provincia di Monza e Brianza, di Arpa Lombardia e di (...), il Comune, con il verbale datato 5 aprile 2011, ha chiesto alla società la formulazione di un piano di monitoraggio, comprendente le indagini necessarie per identificare la sorgente di contaminazione, nonché la riconfigurazione della barriera idraulica, assegnando il termine di sessanta giorni per provvedere. Avverso il verbale da ultimo indicato è stata proposta impugnazione in esame.

2) In via preliminare deve essere rilevata l'inammissibilità del ricorso proposto, come condivisibilmente eccepito dalle parti resistenti.

La ricorrente pone a fondamento del gravame l'interesse a non essere sottoposta all'applicazione di vincolanti ed onerose prescrizioni, la cui eventuale violazione potrebbe essere fonte di responsabilità.

La tesi non può essere condivisa e tanto vale a dimostrare la carenza di interesse rispetto all'impugnazione.

Invero, dalla documentazione prodotta emerge che tutti gli interventi di bonifica e di analisi del suolo posti in essere da (...) sono stati eseguiti su base volontaria, nel quadro del procedimento disciplinato dall'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006.

La norma prevede che le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale «possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili». In particolare, fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242 del D.Lgs. n. 152, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242. La Provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica ed è comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

La procedura indicata, proprio perché fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata, prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga, come nel caso di specie,

l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'Amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006.

In argomento il Tribunale (cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 30 maggio 2014, n. 1373; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 13 gennaio 2014, n. 108; Tar Lombardia, sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 332) ha già chiarito che, dal combinato disposto degli artt. 242, 245 e 250 del D.Lgs. n. 152/2006 emerge che l'obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento incombe solamente a carico di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa (cfr., nello stesso senso, le disposizioni in tema di siti di interesse nazionale o di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale, artt. 252 e 252 *bis*).

La norma individua, perciò, dal punto di vista soggettivo, nella responsabilità dell'autore dell'inquinamento, a titolo di dolo o di colpa, la fonte dell'obbligo a provvedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato. Da ciò la giurisprudenza, cui aderisce il Tribunale, deduce che l'obbligo di bonificare o di mettere in sicurezza un sito non grava sul proprietario incolpevole, che però può spontaneamente intraprendere le operazioni di ripristino, secondo il richiamato meccanismo dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006 (cfr., oltre alla giurisprudenza già richiamata, anche Tar Toscana, sez. II, 6 maggio 2009, n. 762).

Ne consegue che l'Amministrazione non può imporre ai privati che non hanno responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengono individuati in quanto proprietari del bene, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento.

L'enunciato è d'altronde conforme al principio cui si ispira la legislazione comunitaria «chi inquina paga» (art. 174, ex art. 130/R, Trattato Ce) che impone a chi fa correre un rischio di inquinamento o a chi provoca un inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.

A carico del proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione non grava alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali in argomento, ma solo la facoltà di eseguirli, al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale per le spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale, assistite da privilegio speciale immobiliare ex art. 253 del D.Lgs. n. 152/2006.

La normativa citata prevede, infatti, che, in caso di mancata esecuzione degli interventi in argomento da parte del responsabile dell'inquinamento ovvero in caso di mancata individuazione del predetto, le opere di recupero ambientale vanno eseguite dall'amministrazione competente, la quale potrà rivalersi sul soggetto responsabile, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, nel caso in cui la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei suddetti interventi.

Insomma, l'amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), D.Lgs. n. 152/2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dal successivo art. 253 in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V, della Parte IV, del D.Lgs. n. 152/2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25 e Cons. Stato, Ad. Plen., ord., 25 settembre 2013, n. 21).

Il quadro normativo e giurisprudenziale appena richiamato evidenzia come le misure contenute nel verbale impugnato abbiano base esclusivamente volontaria, sicché non sono coercibili dall'amministrazione, che ha il potere di imporre misure di bonifica e di ripristino solo nei confronti del soggetto individuato come responsabile dell'inquinamento.

Ne deriva, che l'atto impugnato non ha natura provvedimento, ma si colloca nell'ambito della procedura a base volontaria attivata su iniziativa di (...) e destinata ad interrompersi una volta venuta meno la spontanea adesione di quest'ultima.

Da ciò discende che l'atto impugnato, siccome privo di forza autoritativa, non è idoneo a ledere in modo concreto ed attuale la sfera giuridica della ricorrente, con conseguente inammissibilità dell'impugnazione per carenza di interesse. Solo in via di ulteriore precisazione vale evidenziare che, dalla documentazione prodotta, risulta che l'amministrazione non ha in alcun modo portato ad esecuzione le misure indicate nel verbale impugnato nel quadro del procedimento previsto dall'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006, la cui interruzione emerge con chiarezza dal fatto che la controinteressata (...) ha intrapreso in proprio la bonifica dell'area, presentando il piano di caratterizzazione al Comune di Arcore in data 13 febbraio 2014.

3) In definitiva, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse, mentre le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

- omissis -