

Autore: LUCA PRATI

Anno: 2014

Pubblicato su: [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

**Le responsabilità dell'Amministrazione e dei funzionari nell'ambito del procedimento amministrativo diretto all'individuazione del soggetto responsabile per la bonifica.**

Nel sistema relativo alla responsabilità ambientale connessa all'obbligo di bonifica è principio oramai consolidato quello chiaramente espresso dagli artt. 242 e 244 del D. Lgs. 152/2006 secondo cui "l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare" ; tale principio è stato costantemente ribadito dal Giudice Amministrativo, da ultimo con la notissima ordinanza del Cons. Stato Sez. VI, 09/01/2013, n. 56, provvedimento che riassume l'iter giurisprudenziale dipanatosi dall'entrata in vigore del D. lgs. 22/1997, il cui articolo 17 è stato l'antesignano del regime giuridico attualmente vigente nella materia.

Anche la giurisprudenza comunitaria si è orientata nei termini che precedono, ritenendo, che l'addebito dei costi dello smaltimento dei rifiuti a soggetti che non li hanno prodotti sarebbe incompatibile con il principio "chi inquina paga" (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 24 giugno 2008, n. 188).

In tale quadro però non sono solo i soggetti privati a venire gravati di precisi obblighi di intervento; esistono infatti chiari doveri della Pubblica Amministrazione e dei suoi dipendenti posti a garanzia del funzionamento del sistema delineato dal legislatore, il cui rispetto è una precondizione per dello stesso.

Come noto, già l'art. 17 del D. Lgs. 22/1997 e l'art. 8 del DM 25/10/1999 n. 471 prevedevano che i soggetti e gli organi pubblici che nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali avessero individuato siti nei quali i livelli di inquinamento fossero risultati superiori ai limiti normativamente previsti, ne dovessero dare comunicazione al Comune, che doveva diffidare il responsabile dell'inquinamento a provvedere agli interventi di bonifica, nonché alla Provincia ed alla Regione.

Attualmente non vi è dubbio che incomba sulla alla Provincia l'analogo l'obbligo di procedere ad attivare il procedimento di cui all'art. 244 del D. Lgs. 152/2006 nei medesimi casi prima disciplinati dalle predette norme. La normativa vigente infatti a sua volta impone all'Amministrazione il preciso obbligo giuridico di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento rilevato e l'emanazione della conseguente ordinanza di diffida.

E' bene sottolineare come tale obbligo non venga affatto meno anche in tutti quei casi in cui un soggetto interessato, diverso dall'inquinatore, abbia deciso di attivare volontariamente la procedura di bonifica prevista dall'art. 242 e seguenti del D. Lgs. 152/2006, come la normativa consente di fare al proprietario incolpevole, o ad altro soggetto interessato, a fronte della necessità di liberare il sito dagli oneri reali e dalle connesse limitazioni d'uso che gravano sullo stesso a causa della presenza di inquinamento.

E' infatti opportuno ricordare che tali soggetti hanno la facoltà, ma non l'obbligo di procedere alla bonifica (e che quindi potrebbero decidere di non portare a compimento, o che potrebbero non essere in grado di completare, non fosse altro che per ragioni meramente economiche).

Ebbene, è chiaro che ove si verificasse una tale ipotesi, in mancanza della individuazione di un soggetto a ciò obbligato, l'obbligo di procedere, ai sensi dell'art. 250 del D. Lgs. 152/2006, finirebbe per gravare sulla Pubblica Amministrazione.

L'art. 253 prevede poi che il privilegio e la ripetizione delle spese nei confronti del proprietario incolpevole del sito possano 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 ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità (art. 253, comma 3).

L'inerzia dell'amministrazione nella individuazione del responsabile del sito pertanto vanificherebbe non solo il diritto della stessa ad agire contro tale soggetto, ma renderebbe anche impossibile alla stessa avvalersi della possibilità di recuperare quanto speso nei confronti del proprietario incolpevole.

Essa non potrebbe però agire in rivalsa nei confronti del responsabile dell'inquinamento non individuato, potendo invece solo avvalersi del più incerto strumento del privilegio speciale immobiliare, nei limiti del valore del bene immobile. Ove tale valore non consentisse di recuperare quanto speso dalla Pubblica Amministrazione, ne deriverebbe quindi un danno patrimoniale a carico dell'erario e della collettività, oltre che del proprietario incolpevole del sito gravato dal privilegio immobiliare.

Quest'ultimo infatti si troverebbe pregiudicato, a causa dell'inerzia dell'Amministrazione, ad attivare il proprio diritto di regresso ai sensi dell'art. 253 del D. lgs. 152/2006, norma secondo la "Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito".

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

Al riguardo rileva anche il semplice ritardo dell'Amministrazione ad attivare la procedura di individuazione del responsabile dell'inquinamento, quando da ciò ne sia derivato un danno per il privato (tipicamente, il proprietario del suolo gravato dagli oneri reali) che sia stato limitato nell'uso del bene a causa della presenza dell'inquinamento.

Come ribadito dal Giudice Amministrativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV – Sentenza 7 marzo 2013 n. 1406), ben si può infatti configurare un danno ingiusto, con conseguente obbligo di risarcimento, nel caso di procedimento amministrativo che sia da concludere con un provvedimento favorevole per il destinatario; ciò in quanto il risarcimento del danno ingiusto cagionato dalla P.A. in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento presuppone che il tempo è un bene della vita per il cittadino ed il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento ha sempre un costo.

Il medesimo giudice ha affermato come la richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento, se da un lato deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l'ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall'altro, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, costituisce una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità.

Ebbene, al riguardo l'art. 245 del D. lgs. 152/2006 è chiaro nell'imporre in capo all'Amministrazione l'obbligo di attivare la procedura diretta alla individuazione del responsabile, anche quando il proprietario attuale dell'area abbia volontariamente attivato la procedura di bonifica.

Il comma 2 dell'articolo 245 prevede infatti che "Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 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'articolo 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. 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.

L'obbligo di individuare il responsabile dell'inquinamento, al fine di garantire che l'Amministrazione possa rivalersi sullo stesso, non discende solo dalle norme di cui all'art. 244 del D. Lgs. 152/2006.

E' infatti opportuno ricordare come la necessità di individuare il responsabile dell'inquinamento discenda anche dalla necessità di identificare il soggetto tenuto a risarcire al Ministero dell'Ambiente il danno ambientale ulteriore rispetto a quello eliminabile con la bonifica.

Si fa ovviamente riferimento alle previsioni di cui agli articoli 312 e 313 del D. lgs. 152/2006, in base ai quali è reso chiaro che, nel nuovo regime, sebbene i privati e gli Enti territoriali non possano agire contro i diretti responsabili per la tutela dell'ambiente, possono invece ricorrere in via giurisdizionale per ottenere il risarcimento del "danno all'ambiente" patito a causa dell'inerzia del Ministero dell'ambiente in relazione a "qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale".

Si rimanda altresì all'obbligo di denuncia del danno erariale (DPR 10/01/1957 n. 3, ed art. 1 della legge n. 20/1994), secondo le indicazioni di cui alla "Nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti (n. 9434/2007P del 2 agosto 2007p)".

Secondo detta nota, "La denuncia di fatti dannosi per il pubblico erario costituisce, come accennato, essenziale presupposto per l'attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrative, a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche che costituisce un interesse di tutti i cittadini.

La collaborazione, in tal senso, da parte dei pubblici apparati è, pertanto, necessaria, anche tenuto conto che art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "omesso o ritardato la denuncia", abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento".

Alla luce dei suddetti principi, è difficile sostenere che l'omessa attivazione del procedimento atto ad individuare il responsabile dell'inquinamento non si traduca immediatamente in una precisa responsabilità del pubblico funzionario che vi era tenuto, quantomeno dal momento in cui questi abbia avuto la possibilità di avvedersi che da tale omessa individuazione avrebbe potuto scaturire (in via diretta od indiretta) un danno per la pubblica finanza.

Gli impiegati dipendenti dalle Pubbliche amministrazioni possono infatti essere chiamati a rispondere del loro operato sul piano patrimoniale davanti alla Corte dei Conti, a seguito di un giudizio civile che abbia condannato la P.A. al risarcimento di un danno procurato a terzi da un proprio dipendente (danno erariale indiretto), di un giudizio davanti al giudice amministrativo in cui la P.A. sia stata condannata a risarcire i danni causati a privati cittadini (danno erariale indiretto) ovvero quando, a seguito di una condotta commissiva o omissiva, il dipendente abbia cagionato direttamente un danno alla P.A. (danno erariale

diretto). In tutte e tre le ipotesi compare la responsabilità patrimoniale e la responsabilità amministrativa o contabile del pubblico dipendente; nel primo caso si parla anche di responsabilità civile verso terzi.

Nel caso di omessa attivazione del procedimento volto ad individuare il responsabile dell'inquinamento emerge un danno diretto quando dall'inerzia del funzionario derivi l'impossibilità o la maggior difficoltà per l'Amministrazione di recuperare i costi sostenuti ex art. 250 del D. Lgs. 152/2006 e quelli subiti dalla collettività sotto forma di danno ambientale. Deriverà altresì un danno indiretto per il danno fatto valere dal proprietario dell'area che non sia stato messo in condizione di recuperare i costi della bonifica, o sia rimasto pregiudicato dagli oneri non rimossi.

Deve pertanto affermarsi che nel vigente ordinamento esiste un preciso obbligo dell'Amministrazione di fare quanto possibile per individuare, ai sensi degli articoli 244 e 245 del D. Lgs. 152/2006, il responsabile dell'inquinamento rilevato in un sito contaminato, dalla cui omissione deriva una responsabilità sia della PA che del pubblico funzionario.

Tale obbligo decorre dal momento in cui gli Enti abbiano autonomamente individuato l'esistenza della contaminazione oltre i limiti di legge, o al più tardi da quello in cui il proprietario o il gestore dell'area che abbia rilevato detta contaminazione ne abbia dato comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti (art. 245 del D. Lgs. 152/2006).

Nell'individuazione del responsabile la pubblica amministrazione dovrà avvalersi dei criteri indicati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

Come ha precisato la Corte di Giustizia UE (sentenza 9 marzo 2010, C-378/08), l'ordine di bonifica presuppone l'identificazione con precisione dell'operatore la cui attività abbia provocato i danni ambientali; l'obbligo di riparazione incombe sugli operatori in misura corrispondente al loro contributo all'inquinamento e quindi vi è la necessità di accertare con prove certe il nesso di causalità.

Tali criteri sono stati declinati dalla giurisprudenza nazionale la quale ha ribadito come "in presenza di una situazione di inquinamento esteso durante un ampio periodo di tempo e con più operatori, è ammissibile l'accertamento presuntivo del nesso causale se vi sia vicinanza degli impianti e identità delle sostanze rinvenute con quelle trattate dall'operatore (TAR Sicilia – Catania sez.I 11\9\2012 n.2117), in particolare tramite l'applicazione della regola del "più probabile che non" (TAR Toscana sez.II, 22\10\2012 n.1687; Tar Piemonte sez.I, 24\3\2010 n.1575).

Dall'omissione del procedimento diretto ad individuare il responsabile dell'inquinamento deriva quindi da un lato una responsabilità dell'Amministrazione verso il privato che sia stato pregiudicato dalla stessa (ad esempio per non aver potuto esercitare l'azione di regresso e risarcitoria di cui all'art. 253 del D. Lgs. 152/2006, o per non aver potuto usufruire liberamente del sito a causa del ritardo nell'individuazione del responsabile), e dall'altro una responsabilità personale del pubblico funzionario, di natura erariale, per i danni subiti dalla finanza pubblica per quanto sia stato speso ai sensi dell'art. 250 del D. Lgs. 152/2006, nonché per l'impossibilità, o maggiore difficoltà, nel recuperare il danno ambientale ulteriore rispetto a quello rimediabile con la bonifica.