La bonifica dei siti inquinati e gli obblighi del proprietario irresponsabile (nota a T.A.R. Veneto, Sez. III, sent. 23 gennaio 2017, n. 65)*

INDICE: I. *Sintesi*; II. *Il procedimento di bonifica dei siti contaminati*; III. *Le questioni giuridiche affrontate dalla sentenza: l'obbligo di bonifica di fonte negoziale*; IV. *La responsabilità ambientale "da ritardo"*; V. *Gli interventi di Messa in Sicurezza d'Emergenza (M.I.S.E.) come interventi di "prevenzione"*; VI. *Conclusioni*.

I.Sintesi

Con la sentenza n. 65/2017 la Sezione Terza del T.A.R. per il Veneto è tornata ad occuparsi di una delle questioni più dibattute in tema di responsabilità ambientale, ossia l'imposizione di obblighi di bonifica a carico del proprietario di un sito contaminato non responsabile dell'inquinamento. All'interno dell'ampio panorama giurisprudenziale che si è occupato di questa materia, la sentenza in commento è di particolare interesse perché riguarda un'area che ricade nel Sito di Interesse Nazionale di Porto Marghera (Venezia). Il caso da cui trae origine la sentenza riguarda la società S.P. (alla quale è subentrata, nel corso del giudizio, la società P.F., in qualità di successore a titolo universale), proprietaria di un'area sita nel S.I.N. di Porto Marghera. Quest'area era stata conferita alla ricorrente dalla società P. che, a sua volta, la aveva acquistata dalla SICEDISON, società successivamente incorporata nella MONTEDISON. Nonostante la contaminazione del sito fosse da attribuire esclusivamente alle attività svolte da SICEDISON, nel 2003 la società P. (conferente della ricorrente) decise di aderire all'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera, impegnandosi così ad eseguire la bonifica dei propri terreni. Nelle successive Conferenze dei Servizi, pertanto, il Ministero impartì specifiche prescrizioni alla società S.P. (nel frattempo subentrata alla società P.). In particolare, nel 2006, venne richiesto alla ricorrente di realizzare la bonifica dell'area di proprietà attraverso interventi di marginamento e retromarginamento fisico delle acque di falda[1]. La società decise di proporre ricorso contro questa prescrizione, ritenuta illegittima in quanto impartita nei confronti di un soggetto non responsabile della contaminazione, in violazione pertanto del principio *chi inquina paga*. La responsabilità per la contaminazione dell'area di Porto Marghera, infatti, era da ritenersi attribuibile unicamente alla società MONTEDISON, "*uscita di scena*" grazie ad una transazione stipulata con il Ministero dell'Ambiente avente ad oggetto proprio il risarcimento del danno ambientale causato all'intera area di Porto Marghera.

II.Il procedimento di bonifica dei siti contaminati

Prima di analizzare le questioni giuridiche affrontate dalla sentenza n. 65/2017, occorre brevemente ricordare gli elementi essenziali della normativa in tema di bonifica dei siti contaminati ed i recenti approdi della giurisprudenza. Il procedimento di bonifica di un sito contaminato è disciplinato dall'art. 242 del d.lg. n. 152/2006. Questi i passaggi essenziali. Qualora si verifichi un evento che può causare una contaminazione (o in caso di rinvenimento di una contaminazione storica ancora in grado di causare un aggravamento), il responsabile della contaminazione – ma anche il

proprietario incolpevole – invia la comunicazione agli Enti competenti ed attiva le necessarie misure di prevenzione. Devono inoltre essere svolte le opportune indagini per verificare il superamento delle CSC (*Concentrazioni Soglia di Contaminazione*). In caso di superamento, entro 30 giorni, il responsabile redige il Piano della Caratterizzazione, da approvare in sede di Conferenza dei Servizi. Entro 6 mesi dall'approvazione del Piano della Caratterizzazione, il responsabile presenta l'Analisi di Rischio sito-specifica che determina le CSR (*Concentrazioni Soglia di Rischio*), ossia gli obiettivi di bonifica. Anche l'Analisi di Rischio viene approvata in sede di Conferenza dei Servizi. In caso di superamento delle CSR, entro 6 mesi dall'approvazione dell'Analisi di Rischio il responsabile redige il Progetto Operativo, che potrà essere di bonifica (in senso stretto), di messa in sicurezza operativa o di messa in sicurezza permanente[2].
La normativa sulla bonifica dei siti contaminati si fonda sul principio *chi inquina paga*. Ciò significa che solo il soggetto responsabile della contaminazione è obbligato a sostenere gli oneri di bonifica e ripristino ambientale (attivazione del procedimento, misure di prevenzione, M.I.S.E., caratterizzazione, analisi di rischio, bonifica). Il proprietario non responsabile della contaminazione è tenuto esclusivamente ad eseguire la comunicazione di potenziale contaminazione, ai sensi dell'art. 245, comma 2 del d.lg. n. 152/2006, e le misure di prevenzione (se necessarie). Questo tema, in realtà, è stato a lungo dibattuto in giurisprudenza. A fronte di un orientamento iniziale e prevalente secondo il quale il proprietario non responsabile non aveva obbligo alcuno[3], vi fu un orientamento minoritario di segno opposto, sostenuto soprattutto dal T.A.R. Roma[4] che, nella sostanza, poneva sullo stesso piano l'autore della contaminazione e il proprietario non responsabile. Con l'ordinanza n. 21/2013 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rimise la questione alla Corte di giustizia Ue che, con la sentenza 4 marzo 2015, confermò la correttezza dell'orientamento prevalente (ovvero nessun obbligo di bonifica per il proprietario non responsabile).

III.Le questioni giuridiche affrontate dalla sentenza: l'obbligo di bonifica di fonte negoziale

In applicazione del principio *chi inquina paga*, la giurisprudenza più recente ha chiarito che il proprietario incolpevole ha la *facoltà*, non l'obbligo, di attivare il procedimento di bonifica[5], con la conseguenza che è suo diritto sospenderlo o interromperlo, posto che tale procedimento «*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 del citato art. 245*» (T.A.R. Milano, n. 1768/2014; T.A.R. Veneto, n. 493/2015). Vi è però un recente filone giurisprudenziale ad avviso del quale anche gli accordi spontaneamente stipulati con la Pubblica Amministrazione determinino il sorgere, a carico del privato, di un onere di bonifica sostanzialmente analogo a quello gravante *ex lege* sul responsabile della contaminazione. Si parla, in particolare, di obbligo di bonifica di fonte legale (a carico del responsabile) e obbligo di bonifica di fonte contrattuale o negoziale (a carico del privato che si sia impegnato con la P.A. ad eseguire la bonifica): «*È possibile che un obbligo di bonifica sorga a carico di soggetti privati non autori dell'inquinamento anche da fonte contrattuale o negoziale in senso lato, in particolare attraverso l'approvazione di piani urbanistici, dai quali derivi per il privato un obbligo di bonifica a fronte spesso di vantaggi riconosciuti dall'Amministrazione sul futuro utilizzo dell'area. In mancanza del riconoscimento spontaneo della responsabilità ambientale o al di fuori di un obbligo, giuridico, legale o negoziale, a bonificare, nessun soggetto può essere costretto a bonificare un'area, quand'anche ne sia il proprietario*» (T.A.R. Milano n. 1297/2016[6]). È proprio in quest'ultimo indirizzo che si inserisce il T.A.R. Veneto. Ritenendo "dirimente" il fatto che la ricorrente avesse aderito spontaneamente all'Accordo di Programma, il collegio conferma la correttezza dell'operato del Ministero, posto che l'Accordo impegnava l'aderente all'esecuzione degli interventi di bonifica «*a prescindere dall'accertamento della responsabilità dell'inquinamento*», garantendo come

corrispettivo per la società la possibilità di beneficiare degli specifici contributi pubblici ai sensi della l. n. 426/1998. Di conseguenza, il T.A.R. ha riconosciuto la legittimità delle prescrizioni impartite in sede di Conferenza dei Servizi direttamente al privato "contrattualmente" obbligato.
A fronte dell'esistenza di un obbligo di bonifica di natura convenzionale, il tema che emerge è quello della individuazione degli strumenti attraverso i quali la P.A. possa richiedere al privato l'adempimento di un tale obbligo. Infatti, è vero che il d.lg. n. 152/2006 riconosce alla P.A. (*rectius* alla Provincia) il potere di ordinare al privato di eseguire la bonifica attraverso l'emanazione dell'ordinanza *ex* art. 244, comma 2. Tuttavia, l'ordinanza di bonifica può essere emanata solo nei confronti del responsabile della contaminazione. Il dato normativo è chiaro: «*la provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo*». Pertanto, un'ordinanza di bonifica non potrà mai essere legittimamente emanata nei confronti del proprietario incolpevole, ancorché questi si sia impegnato ad eseguire la bonifica mediante la stipula di accordi con la P.A. (uno strumento classico in tal senso è la convenzione urbanistica). In questo caso, a fronte dell'inadempimento del privato, la P.A. potrà unicamente agire nei confronti del proprietario "contrattualmente obbligato" attraverso gli strumenti di natura civilistica[7]. Un ulteriore problema si pone nel caso in cui, rispetto ad uno stesso sito, vi siano sia il responsabile della Contaminazione (obbligato *ex lege*) sia il proprietario non responsabile che però si sia convenzionalmente obbligato ad eseguire la bonifica. Nei confronti di chi dovrà agire la P.A.? Nei confronti prima del responsabile o prima del proprietario? Oppure indifferentemente nei confronti dell'uno o dell'altro? Il tema, evidentemente, non è di poco conto. In un recente caso – una società proprietaria aveva stipulato una convenzione urbanistica contenente l'impegno ad eseguire la bonifica e successivamente la Provincia aveva individuato il responsabile della contaminazione – il T.A.R. Veneto ha chiarito che «*l'attivazione a titolo convenzionale della società proprietaria dell'area non ha fatto in alcun modo venir meno gli obblighi di bonifica gravanti ex lege sul soggetto cui è imputabile l'inquinamento*» (sentenza n. 313/2017). Nel caso da cui trae origine la sentenza in commento invece – in parte diverso da quello precedente in quanto la responsabile aveva definito la propria posizione attraverso una transazione "tombale" – il medesimo T.A.R. ha affermato che, essendo la transazione con MONTEDISON e l'Accordo di Programma due diversi strumenti giuridici parimenti finalizzati ad avviare il processo di risanamento del sito, «*la transazione "tombale" intervenuta per il danno ambientale prodotto da [Montedison] sull'area di Porto Marghera non è in alcun modo idonea a sollevare l'odierna ricorrente dagli obblighi di bonifica sorti sulla base dello specifico Accordo di programma sopra richiamato, trattandosi di situazioni giuridiche aventi titolo diverso e in nessun modo sovrapponibili*».

IV.La responsabilità ambientale "*da ritardo*"

Afferma il T.A.R. Veneto: «*Peraltro, dal persistente ritardo contestato dall'Amministrazione nell'adempimento delle prescrizioni urgenti di messa in sicurezza – e dunque dalla conseguente violazione dei principi di responsabilità e di buona fede che devono ispirare i comportamenti di tutti i soggetti che hanno una relazione qualificata con il bene inquinato – è derivata anche una responsabilità "propria" del proprietario dell'area, poiché con la sua omissione ha contribuito senz'altro all'aggravamento dei rischi per la salute e per l'inquinamento esistenti, concorrendo per ciò stesso al perdurare della contaminazione del sito*». La sentenza n. 65/2017 torna sull'argomento, raramente affrontato dalla giurisprudenza, della responsabilità ambientale che potremmo definire "*da ritardo*".
In buona sostanza, fermo l'obbligo di bonifica sussistente in capo al responsabile della contaminazione, si potrebbe configurare anche una sorta di (cor)responsabilità in capo proprietario –

sebbene incolpevole della contaminazione “originaria” – nel caso in cui questi, nell’inerzia del responsabile, abbia cagionato un aggravamento dell’inquinamento del sito omettendo l’esecuzione degli interventi di urgenza[8]. Il T.A.R. Veneto aveva già sostenuto questa tesi, affermando che, indipendentemente dall’accertamento della responsabilità per l’inquinamento, l’ordinamento non consentirebbe al proprietario di un’area inquinata, in assenza di interventi di protezione ambientale idonee a isolare le matrici ambientali, di disinteressarsi alla propagazione degli inquinanti «*senza sopportare delle conseguenze per la propria inerzia*» (T.A.R. Veneto, n. 197/2013[9]). Tale forma di responsabilità deriverebbe dalla responsabilità civilistica risarcitoria ex art. 2051 c.c. per i danni causati da cose in custodia, per non aver posto in essere le misure idonee ad impedire che gli inquinanti presenti nell’area di pertinenza migrassero causando la contaminazione anche delle aree circostanti. Sulla base di questa giurisprudenza, il soggetto incolpevole che omette di risanare l’area aggravando la contaminazione diventa a sua volta responsabile ed è quindi sottoposto tanto all’obbligo di bonificare quanto alla possibile contestazione del reato di omessa bonifica.

V.Gli interventi di Messa in Sicurezza d’Emergenza (M.I.S.E.) come interventi di “prevenzione”

Come detto, la giurisprudenza amministrativa è pacifica nel ritenere che il proprietario incolpevole non sia obbligato ad eseguire interventi di bonifica. Più volte è stato peraltro precisato che l’assenza di un tale obbligo riguarda non solo la bonifica in senso stretto, ma anche le misure di messa in sicurezza d’emergenza e il piano della aratterizzazione[10].
Vi è però una recente sentenza del Consiglio di Stato (ripresa poi testualmente da alcuni T.A.R.[11]) nella quale, in quello che appare un *obiter dictum*, si legge: «*E’ stato d’altra parte puntualizzato che, se è vero, per un verso, che 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, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto 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 o ripristinatoria, non presuppone affatto l’individuazione dell’eventuale responsabile (Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544)*» (Consiglio di Stato, n. 1509/2016). Anche il T.A.R. Veneto, richiamando testualmente la sentenza n. 3544/2015, afferma che gli interventi di messa in sicurezza d’emergenza gravino anche sul proprietario non responsabile. Nel caso di specie, il T.A.R. utilizza questo presupposto per affermare che l’inerzia della società ricorrente, che non ha eseguito le m.i.s.e. pur essendo obbligata a realizzarle, avrebbe causato un aggravamento della contaminazione, comportando così una responsabilità “propria” della società (cfr. quanto detto al paragrafo che precede). Come evidenziato da autorevole dottrina[12], in realtà la sentenza n. 3544/2015 richiamata dalla n. 1509/2016 non contiene una tale puntualizzazione; essa richiama la normativa che pone le mise a carico del solo responsabile e la pronuncia della Corte di Giustizia alla cui interpretazione aderisce.

VI. Conclusioni

La sentenza n. 65/2017 si inserisce nel panorama di pronunce che si sono trovate a valutare la posizione dei proprietari non responsabili della contaminazione, ma obbligati “privatisticamente” ad eseguire la bonifica in forza di specifici accordi stipulati con la P.A. Ciò che emerge, soprattutto nei casi in cui il responsabile della contaminazione non sia stato accertato, è il tentativo dei Tribunali di

individuare comunque un privato obbligato – seppur in forza di un titolo diverso – ad eseguire la bonifica. Preme evidenziare, infatti, che i casi di condanna del proprietario incolpevole obbligatosi convenzionalmente alla bonifica riguardano, al momento, unicamente ipotesi in cui l'effettivo responsabile non era stato individuato, con la conseguenza che – venuto meno il proprietario non responsabile – nessuno avrebbe provveduto, se non il Comune interessato. A questo orientamento sono collegati alcuni degli argomenti sostenuti nella sentenza in esame, quali l'esistenza di un obbligo di bonifica di natura convenzionale sostanzialmente parificato all'obbligo di natura legale, la responsabilità del proprietario per aver aggravato lo stato ambientale del proprio sito, l'obbligo per il proprietario di eseguire non solo le misure di prevenzione, come espressamente previsto dalla legge, ma anche gli interventi emergenziali. Questi argomenti potrebbero indurre taluno a eccepire delle non conformità rispetto a quanto previsto dalla normativa sulla bonifica dei siti contaminati, fondata sul principio *chi inquina paga*. Secondo questa logica, tale normativa non ammetterebbe che il proprietario incolpevole, il quale non ha alcuna responsabilità sotto il profilo pubblicistico, sia posto sullo stesso piano del vero responsabile della contaminazione per il semplice fatto di essersi obbligato civilisticamente ad eseguire la bonifica. Senza considerare, infine, che alcune tesi come, ad esempio, la responsabilità ambientale "da ritardo" se applicata rigorosamente, potrebbero portare ad addossare anche alla Pubblica Amministrazione, in particolare ai Comuni, la responsabilità per aver aggravato la contaminazione dei siti. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 250 del d.lg. n. 152/2006, in caso di mancata individuazione o di inerzia del responsabile, il Comune ha l'obbligo (non la facoltà) di eseguire d'ufficio la bonifica, con la conseguenza che anche l'inerzia della Pubblica Amministrazione potrebbe astrattamente comportare un aggravamento dell'inquinamento dell'area.

Eleonora Malavasi

* Con la presente nota a sentenza, l'avv. Eleonora Malavasi del Foro di Verona si è classificata terza nella edizione 2017 del Premio "Enrico Guicciardi". Per una lettura integrale del provvedimento commentato si rimanda alla sentenza allegata.
Sentenza

[1] Si tratta di interventi molto costosi e particolarmente difficili da realizzare dal punto di vista tecnico.

[2] Qualora il responsabile non sia stato individuato o sia stato individuato ma non provveda, e qualora non intervenga nemmeno il proprietario o il gestore incolpevole, l'art. 250 impone al Comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, alla Regione, di agire d'ufficio in via sostitutiva eseguendo la bonifica. Le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi 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), agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi, ai sensi dell'art. 253, comma 4 del d.lg. n. 152/2006 (Consiglio di Stato, sent. n. 4099/2016). A garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato da un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2 del d.lg. n. 152/2006). L'onere viene iscritto a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica, deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica, e si trasmette unitamente alla proprietà del terreno, secondo il modello civilistico dell'obbligazione *propter rem* o "ambulatoria" (T.A.R. Milano, sent. n. 1860/2016).

[3] *Ex multis*: Cassazione penale n. 18503/2011; T.A.R. Toscana nn. 1397, 1398 e 2316/2010; T.A.R. Napoli n. 1824/2010; T.A.R. Brescia n. 1313/2010; T.A.R. Friuli Venezia Giulia n. 837/2009; Consiglio di Stato n. 3885/2009; T.A.R. Brescia n. 1038/2009; T.A.R. Milano n. 791/2008; T.A.R. Milano n. 5286/2007.

[4] In particolare si ricordano le sentenze gemelle del T.A.R. Roma n. 2263/2011 e n. 4412/2011.

[5] In tal senso, si vedano le sentenze: Consiglio di Stato n. 4647/2016; T.A.R. Roma n. 3579/2016; T.A.R. Milano 1529/2015; Consiglio di Stato n. 4466/2015; T.A.R. Veneto n. 493/2015; T.A.R. Milano nn. 1373/2014 e 507/2014; Tar Toscana n. 1104/2012.

[6] Nello stesso senso v. anche T.A.R. Milano n. 1652/2015 e T.A.R. Toscana n. 1635/2015.

[7] Cfr. VANETTI-UGOLINI, Nota a sentenza T.A.R Veneto n. 65/2017, in Riv. giur. amb., n. 1/2017, p. 113. Si evidenzia che ai sensi dell'art. 133 del cod. proc. amm. le controversie sulle convenzioni urbanistiche sono demandate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che sarà tenuto ad applicare le norme di diritto civile (*ex multis*: T.A.R. Milano, n. 457/2017; Cass. Civ. n. 3689/2012).

[8] Sul tema della sussistenza dell'obbligo di esecuzione degli interventi emergenziali a carico del proprietario incolpevole v. paragrafo VI che segue.

[9] Nello stesso senso T.A.R. Milano n. 2508/2015.

[10] In tal senso, si vedano le sentenze: T.A.R. Milano n. 1529/2015; Consiglio di Stato n. 3756/2015; T.A.R. Toscana n. 1676/2015; Consiglio di Stato n. 4099/2016; Consiglio di Stato n. 4119/2016; T.A.R. Toscana n. 739/2016; T.A.R. Liguria n. 1110/2016; T.A.R. Lombardia n. 364/2017.

[11] T.A.R. Piemonte n. 1142/2016 e n. 486/2017.

[12] PERES, *Procedimenti di bonifica e di riparazione del danno ambientale*, in *Guida all'Ambiente – Analisi e commento del d.lgs. n. 152/2006*, in Ambiente&Sicurezza, New Business Media, 2017, n. 10.