

CONTRIBUTO DELLA
GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA
ALL'INDIVIDUAZIONE ED
ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI DI
BONIFICA



RELATORE: Avv. Riccardo Montanaro - Studio Legale Montanaro & Associati

impresa, produzione
e compatibilità ambientale

IL RUOLO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA



- ▶ La Giustizia Amministrativa (T.A.R. quale Giudice di primo grado e Consiglio di Stato quale Giudice d'appello) ha il compito di valutare la legittimità degli atti amministrativi, a seguito di ricorsi proposti da soggetti interessati.
- ▶ La Giustizia Amministrativa valuta la legittimità dei provvedimenti prescrittivi adottati nel corso della procedura di bonifica di siti contaminati e, se li ritiene illegittimi per violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza, può annullarli. In presenza di una situazione di danno grave ed irreparabile a carico del ricorrente, può anche sospenderli in via cautelare in attesa della decisione finale di merito.

La giurisprudenza amministrativa dopo il D.lgs. 152/2006



- ▶ Il Giudice Amministrativo è, a cospetto di altre istituzioni giudiziarie, un Giudice abbastanza “veloce” nell’assunzione di decisioni. Ciò è determinato dal breve termine di decadenza per la proposizione del ricorso (60 giorni) e per la rapidità del giudizio cautelare (sulla “sospensiva”), che in molti casi “assorbe” l’interesse concreto sotteso al giudizio.
- ▶ I provvedimenti del Giudice in sede cautelare sono però in genere assai sinteticamente motivati e non contribuiscono alla formazione di linee giurisprudenziali stabili, soprattutto in materie “nuove” o novellate.
- ▶ Per la formazione di queste linee giurisprudenziali occorrono sentenze di merito, che richiedono un tempo più lungo.

La giurisprudenza amministrativa dopo il D.lgs. 152/2006 (segue)



- ▶ Le prime decisioni emesse dai TT.AA.RR. devono poi trovare riscontro e verifica nelle decisioni del Consiglio di Stato che, quale ultima istanza, rappresenta il momento di sintesi e di formazione di linee giurisprudenziali consolidate.
- ▶ A distanza di un certo lasso di tempo dalla entrata in vigore del D.lgs. 152/2006, si stanno delineando le linee interpretative della Giustizia Amministrativa, in presenza di un numero significativo di decisioni di merito motivate e di decisioni del Consiglio di Stato in grado di appello.
- ▶ Questo consolidamento – che riguarda molti aspetti anche centrali della procedura di bonifica – non può dirsi del tutto completato, in particolare con riguardo alle parti della normativa maggiormente innovate rispetto al sistema costituito dall'art. 17 D.lgs. 22/1997 e dal D.M. 471/1999.

La giurisprudenza amministrativa dopo il D.lgs. 152/2006 (segue)



▶ Alcuni ambiti di maggiore interesse negli apporti giurisprudenziali recenti

- ▶ a) demarcazione delle differenze – rispetto al precedente regime - nella fase di identificazione dell’obbligo di bonifica: dalla bonifica per “superamento di limiti tabellari” alla scelta per la “analisi del rischio”
- ▶ b) ruolo e obblighi dei soggetti coinvolti (il “responsabile”; il c.d. “proprietario incolpevole”; il Comune)
- ▶ Regimi diversi per situazioni apparentemente simili e a a volte non ben distinte (bonifica; rimozione di rifiuti abbandonati; assunzione di ordinanze contingibili e urgenti)

La giurisprudenza identifica le procedure da svolgere in caso di contaminazione del sito

T.A.R. Lombardia BS 29 ottobre 2008 n. 1464

- ▶ La normativa distingue tra concentrazioni di inquinanti utilizzate come soglia di contaminazione e quelle utilizzate come soglia di rischio.
- ▶ **CSC – Concentrazioni soglia di contaminazione** - operano come valori di attenzione, oltre i quali sono necessarie la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito-specifica;
- ▶ **CSR – Concentrazioni sogli di rischio** - identificano i livelli di contaminazione residua accettabili in un sito specifico, calcolati mediante analisi di rischio, sui quali sono impostati gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica

continua....

Procedure (segue)

T.A.R. Lombardia BS 22 febbraio 2010 n. 869

- ▶ Nell'ipotesi in cui non siano state superate le concentrazioni di soglia (CSC) non vi è il presupposto per attivare la bonifica. Tali concentrazioni operano infatti come valori di attenzione oltre i quali sono necessarie:
- ▶ la caratterizzazione del sito inquinato;
- ▶ l'analisi di rischio sito-specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Procedure (segue)

T.A.R. Lombardia BS 22 febbraio 2010 n. 869 (segue)

- ▶ L'obbligo di bonifica sorge solo quando sia superata anche questa seconda serie di concentrazioni (CSR - art. 242 comma 7), mentre l'obbligo di comunicazione scatta anche a seguito del superamento di un solo parametro delle CSC. Ove nel sedimento campionato siano rilevate anche sostanze per le quali la tabella dell'allegato 5 alla parte IV del D.Lgs. 152/2006 non prevede le concentrazioni di soglia di contaminazione (CSC) nel suolo e nel sottosuolo, le procedure disponibili sono due:
 - ▶ a) adottare come valori di concentrazione accettabili quelli indicati per le sostanze tossicologicamente più affini (come previsto dall'allegato);
 - ▶ b) stabilire un livello accettabile di inquinamento mediante un'analisi sito generica.
- ▶ (att. si tratta di un *obiter dictum*, la cui attendibilità può ritenersi relativa).

Tecnologie utilizzabili per le operazioni di bonifica



T.A.R. Puglia 11 giugno 2007 n. 2247

- ▶ Scelta una determinata tecnologia, l'amministrazione non può più optare per una diversa, ritenuta più efficace, senza una specifica comparazione che dia pienamente conto delle rilevate insufficienze del sistema inizialmente individuato sulla base di un'analisi completa e basata su rilevazioni pertinenti.

I soggetti titolari dell'onere di bonifica

- ▶ *Il responsabile dell'inquinamento (art. 242 comma 1);*
- ▶ *Il proprietario o gestore del sito (art. 245);*
- ▶ *Il comune territorialmente competente.*

Il responsabile dell'inquinamento

- ▶ Uno dei temi più delicati della procedura è da sempre l'individuazione del soggetto responsabile, in presenza di limitati poteri di indagine da parte della P.A.. Le fasi successive – esecuzione d'ufficio, onere reale, privilegio, ecc. – possono risultare illegittime in presenza di una insufficiente attività volta alla individuazione del responsabile.
- ▶ **TAR Piemonte, sez. I, 24 marzo 2010 n. 1575** sostiene la tesi che sussiste l'obbligo per la P.A. di ricercare ed individuare il responsabile. Sul piano causale deve valere la regola codificata nel processo civile del “**più probabile che non**”, di cui a Cass. SS.UU., 11.01.2008 n. 581.
- ▶ Secondo tale regola, ex artt. 40 e 41 c.p., un evento è da considerarsi causa di un altro se, ferme restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo. Questa regola va applicata alla peculiarità delle fattispecie di responsabilità civile o amministrativa, dove la regola probatoria muta.
- ▶ Mentre per la responsabilità penale vige la regola della “*prova oltre il ragionevole dubbio*”, nel processo civile e in queste procedure vige la regola della “*preponderanza dell'evidenza*” o del “*più probabile che non*”

Attività istruttoria – onere del contraddittorio



- ▶ T.A.R. Toscana, 19 febbraio 2010 n. 436 ha rilevato l'obbligo per la P.A. di instaurare nel corso dell'istruttoria **il contraddittorio** con i soggetti destinatari degli obblighi; e ha pure rilevato la necessità di garantire il contraddittorio procedimentale in sede di **accertamenti analitici** circa la qualità del sito.
- ▶ Questa posizione, se confermata, potrebbe creare problemi rispetto a procedure in cui l'individuazione del responsabile avvenga in un momento successivo alla effettuazione di queste fasi di accertamento, obbligando alla loro ripetizione in contraddittorio, prima della assunzione di provvedimenti coercitivi.

Responsabile e proprietario: opinione della giurisprudenza prevalente



T.A.R. Campania 8 aprile 2010 n. 824 –
T.A.R. Lombardia BS 19 marzo 2010 n. 131

- ▶ l'obbligo di bonifica grava sull'effettivo responsabile dell'inquinamento.
- ▶ la mera qualifica di proprietario o detentore del terreno inquinato non implica l'obbligo di effettuazione della bonifica, e le autorità amministrative hanno il dovere di ricercare ed individuare il responsabile dell'inquinamento, non potendo costringere il titolare dell'area a porre in essere gli interventi necessari.
- ▶ Tutt'al più il proprietario dell'area ha la possibilità di eseguire volontariamente gli interventi ambientali al fine di evitare l'espropriazione del terreno, gravato ex lege dall'onere reale e privilegio speciale.

Il proprietario c.d. incolpevole

- ▶ Il D.lgs. 152/2006 ha limitato la possibilità di rivalsa a carico del proprietario incolpevole, in caso di bonifica effettuata d'ufficio, al valore del bene, facendo salvo il restante patrimonio del soggetto.
- ▶ T.A.R. Toscana, 8 gennaio 2010 n. 8, ritiene questo onere corrispondente all'applicazione del PRINCIPIO GENERALE DI PROPORZIONALITÀ, principio che, come è noto, si attaglia particolarmente alla materia delle limitazioni del diritto di proprietà, della attività di autotutela, delle ordinanze di necessità ed urgenza, delle irrogazione di sanzioni e, appunto, della tutela ambientale (Cons. Stato, Sez. IV, 22.3.2005, n. 1195) ed in base ad esso la Pubblica Amministrazione deve adottare la soluzione idonea ed adeguata comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti e si risolve, in buona sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare.

Il proprietario c.d. incolpevole (segue)

- ▶ Si sta facendo strada la tesi della natura di “misura ripristinatoria amministrativa” di questo obbligo, e non di risarcimento civile (da parte di soggetto non responsabile). In una fattispecie diversa – non di bonifica in senso proprio - per Consiglio di Stato 7 settembre 2007 n. 4718, l’Ordinanza contingibile e urgente per risolvere una situazione di degrado ambientale è un atto a carattere meramente ripristinatorio e non sanzionatorio.
- ▶ Rimane la questione della individuazione del bene assoggettato a onere reale e alla prospettiva “espropriativa”

Soggetti responsabili dell'ordinanza di bonifica



- ▶ Nel caso in cui sia le Pubbliche Amministrazioni ad accertare che i livelli di contaminazione sono superiori ai livelli di concentrazione soglia lo comunicano alla Provincia che è l'organo deputato ad emettere l'ordinanza nei confronti del soggetto responsabile anche nel caso in cui si tratti di bonifica di siti di interesse nazionale (art. 244 commi 1 e 2).
- ▶ Nel caso di adozione di ordinanze da emanarsi nell'ipotesi in cui i livelli di contaminazione risultino superiori alla soglia massima di concentrazione, l'apporto partecipativo richiesto dal Comune territorialmente competente, non è certamente da qualificarsi alla stregua di un parere, non essendo il Comune qualificabile in alcun modo come organo consultivo delle P.A. Esso interviene nella veste di Ente esponenziale degli interessi localizzabili sul territorio. **T.A.R. Puglia 6 febbraio 2008 n. 366**
- ▶ Nel caso in cui il Comune sia proprietario del sito, ancorché incolpevole, risponde di tutti gli oneri della bonifica e non solo nei limiti del valore del fondo (**Consiglio di Stato, Sez. V, 15 marzo 2010 n. 1503**)

Bonifica siti di interesse nazionale ancora in esercizio



T.A.R. Lazio 10 luglio 2009 n. 3222

- ▶ Una società, titolare di un impianto di distribuzione di carburanti in esercizio ha impugnato un verbale di una Conferenza di Servizi, con il quale il Ministero dell'ambiente aveva ordinato alla medesima società di presentare il progetto di bonifica delle acque di falda dei suoli.
- ▶ Il TAR ha sospeso il verbale impugnato, imponendone il riesame all'amministrazione, in considerazione dell'avvenuta presentazione del progetto di messa in sicurezza operativa. In sostanza il legislatore, con la previsione di cui all'**art. 240, comma 1, lett. n)** ha compiuto un bilanciamento tra:
 - ▶ tutela dell'ambiente;
 - ▶ attività economica pubblica e privata.
- ▶ Nel caso di specie, la realizzazione degli interventi di bonifica del sito, imposti dal Ministero, avrebbe comportato la dismissione dell'impianto e, pertanto, la cessazione dell'attività. Nel progetto di messa in sicurezza operativa, invece, erano stati previsti interventi di contenimento degli inquinanti, che risultavano compatibili e, comunque funzionali alla prosecuzione dell'attività d'impresa.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE



RELATORE: Avv. Riccardo Montanaro - Studio Legale Montanaro & Associati

impresa, produzione
e compatibilità ambientale