

# Bonifica: l'obbligo incombe sulla P.a. e non sul proprietario incolpevole della contaminazione

di Umberto Fantigrossi  
Avvocato amministrativista in Milano

La presente nota viene redatta a commento della sentenza Tar Lombardia – Sezione II di Milano del 27 giugno 2007, n. 5289/2007 (liberamente disponibile sul sito [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it), spazio "Rifiuti", sezione "Documentazione complementare") con riferimento al polo chimico Pioltello-Rodano.

### 1. Il fatto

La controversia ha riguardato le procedure volte ad attuare gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dell'intero comprensorio dell'area industriale di "Pioltello – Rodano" (MI), qualificato sito d'interesse nazionale.

Le competenti amministrazioni – in sede di Conferenza di Servizi decisorie – imponevano alla società ricorrente delle misure di bonifica che riguardavano:

- la rimozione e lo smaltimento di tutti i rifiuti presenti nell'area aziendale;
- la richiesta di misure emergenziali della falda.

La società contestava la necessità e l'urgenza degli interventi richiesti sostenendo che l'effettiva consistenza delle opere fosse determinata correttamente solo all'esito delle operazioni di caratterizzazione – a fronte quindi di un'accertata responsabilità nei fenomeni di contaminazione del sito – e compatibilmente con l'esigenza di mantenere in essere l'attività produttiva e di non aggravare l'impresa di costi non sopportabili.

Il Tar di Milano ha analizzato i passaggi fondamentali del ricorso prima di disporre il suo integrale accoglimento.

### 2. Il proprietario incolpevole

2.1. Il giudice amministrativo rileva che *"nel caso di specie (...) non è riscontrabile a carico della ricorrente alcuna circostanza che consenta di addebitare alla stessa ipotesi di responsabilità nell'inquinamento della falda acquifera"*.

Cioè l'acqua già inquinata (da altri) che scorre nel sottosuolo aziendale non ha ricevuto alcuno specifico contributo di contaminazione da parte della società la cui posizione è, perciò, equiparabile a quella del *"proprietario incolpevole"*.

Tale condizione reca con sé delle precise conseguenze: infatti, l'articolo 240 del recente Dlgs 152/2006 (cd. "Testo unico ambientale") impone l'esecuzione d'interventi di recupero ambientale, anche di natura emergenziale, solo al responsabile dell'inquinamento e non al proprietario incolpevole.

Qualora il responsabile non coincida con il proprietario o gestore dell'area, a carico di quest'ultimo non incombe l'obbligo di porre in essere alcun intervento, che spetterà invece all'amministrazione competente.

Sarà dunque l'amministrazione a dover realizzare le opere di recupero ambientale, "surrogando" il responsabile dell'inquinamento che non voglia o non possa eseguirle (oppure non sia individuabile).

Tuttavia, siccome sulle aree inquinate da recuperare incombe un onere reale e un privilegio speciale immobiliare a garanzia delle spese sopportate (in via sostitutiva dall'amministrazione), il proprietario del terreno (non responsabile) potrà eseguire la bonifica al solo fine di evitarne l'espropriazione.

Conseguentemente l'ordinanza di messa in sicurezza e bonifica può (anche) essere notificata al proprietario non responsabile con il solo fine di renderlo edotto dell'esistenza di un onere reale che incombe sul bene (una sorta d'incentivo a farsi carico dei lavori di risanamento, pena l'espropriazione del cespite nel limite dei costi anticipati dall'amministrazione), ma non può certamente imporre direttamente

misure di bonifica senza un adeguato accertamento delle responsabilità per l'inquinamento del sito (Consiglio di Stato, VI Sezione, sentenza 4525/2005 e Tar Lombardia, II Sezione, sentenza 754/2005).

2.2. Il giudice poi compie un passo ulteriore per verificare se nella fattispecie esistano i presupposti per l'emanazione a carico della società di un provvedimento contingibile ed urgente (ex articolo 54, Dlgs 267/2000), attraverso il quale – nell'interesse della pubblica incolumità – è possibile imporre una misura emergenziale pur in totale assenza di responsabilità nei fenomeni di contaminazione.

La sentenza sul punto chiarisce che non sussistono neppure i requisiti tipici sia di natura formale sia di natura sostanziale per poter emettere un tale provvedimento, in quanto:

- nella Conferenza di Servizi impugnata non è stato mai richiamato esplicitamente l'articolo 54, Dlgs 267/2000 che disciplina l'intervento sindacale d'urgenza. Anzi, il provvedimento di recepimento delle conclusioni della Conferenza di Servizi è stato adottato dal dirigente del Ministero dell'Ambiente e, dunque, da soggetto non competente a emettere provvedimenti contingibili e urgenti;
- non viene provata "l'esistenza di una situazione tale da imporre misure di immediata attuazione"; cioè, sulla base dei riscontri analitici, non è ravvisabile un'urgenza.

### 3. Presupposti dell'imposizione di una misura di messa in sicurezza

Il ricorso aveva censurato il fatto che nel verbale della Conferenza di Servizi non vi fosse traccia, nemmeno embrionale, di una motivazione per imporre una misura emergenziale. Si era poi sottolineato come la presenza di una situazione di contaminazione nelle acque di falda nelle aree di pertinenza aziendale non rendesse automaticamente obbligatorio assumere iniziative di salvaguardia.

Solo dimostrando la sussistenza di una condizione di attuale e grave pericolo per la salute pubblica e/o dei lavoratori, non altrimenti fronteggiabile, le amministrazioni competenti avrebbero potuto intimare alla ricorrente di curare le misure di messa in sicurezza d'emergenza in questione.

Il giudice accoglie questa impostazione rimarcando come in effetti "gli interventi di messa in sicurezza sono finalizzati non tanto alla riduzione dell'inquinamento dell'area interessata (obiettivo che va perseguito attraverso l'attivazione delle opere di bonifica), quanto a evitare che la contaminazione in atto rischi di espandersi nel terreno o nella falda in attesa dell'esecuzione di interventi definitivi di bonifica del sito".

### 4. Il Dlgs 152/2006

Si era inoltre contestata, in sede di ricorso, la pretesa, manifestata dalle amministrazioni, di far discendere gli obblighi di ripristino ambientale dal mero superamento dei parametri limite stabiliti, in quanto una simile imposizione non tiene conto del passaggio tra la vecchia normativa (Dlgs 22/1997, il cd. "Decreto Ronchi") e la nuova norma (Dlgs 152/2006).

Infatti, la nuova disciplina sulle bonifiche è imperniata, come noto, sul funzionamento di due distinte categorie di valori limite. Vi sono (articolo 240, lettera b) le "Concentrazioni soglia di contaminazione" (Csc) il cui superamento determina (solo) l'insorgenza del dovere di effettuare la caratterizzazione dell'area e un'analisi del rischio della stessa: non è quindi automatico, in questo caso, che sia poi realmente necessario porre in essere interventi di ripristino ambientale.

Questi ultimi, in realtà, diventano indispensabili solo se la contaminazione risulti superiore alle "Concentrazioni soglia rischio" (Csr): esse, a loro volta, non sono identificate a livello normativo una volta per tutte, bensì devono essere determinate caso per caso sulla base degli esiti dell'analisi di rischio (articolo 240, lettera c).

Il sito è qualificato come "contaminato" (articolo 240, lettera e) solo se siano superate le Csr. Se risultano superate le Csc, il medesimo è definito "potenzialmente inquinato" (articolo 240, lettera d) e potrà beneficiare della qualifica di "non contaminato" (articolo 240, lettera f) qualora l'analisi del rischio abbia rilevato il rispetto delle Csr per esso specificamente definite.

Sul punto il giudice prende atto che il Dlgs 152/2006 prevede livelli differenziati di contaminazione e per l'effetto "non risulta, nel caso di specie, che con riferimento al sito di Pioltello-Rodano, sia stato accertato il superamento della soglia Csr". Poiché il mancato superamento di tale soglia permette alla società di continuare a fruire dei terreni come fossero "non contaminati", le amministrazioni competenti avrebbero dovuto a maggior ragione apportare ulteriori elementi che avrebbero potuto giustificare la necessità di eseguire con urgenza interventi di messa in sicurezza dell'area della ricorrente altrimenti non giustificabili. E ciò, invece, non è accaduto.

### 5. Le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili

L'articolo 242, comma 8, del nuovo "Testo unico ambientale" conferma la necessità, nel caso di bonifica, di individuare le "migliori tecniche di intervento a costi sopportabili" in linea del resto con i principi comunitari. Vuol dire cioè, temperare le esigenze di tutela ambientale con i costi complessivi dell'operazione, a maggior ragione quando questi ricadano su un'impresa in attività.

Tale imprescindibile onere d'istruttoria e di motivazione non è stato mai considerato in Conferenza di Servizi ma rappresenta un "passaggio obbligato" laddove le notevoli quantità dei terreni da rimuovere impongano esborsi finanziari eccezionali per la società ed esorbitanti le sue disponibilità, ciò in particolare ove l'analisi del rischio del sito possa sostituire – a costi minori – la regola dei valori massimi di accettabilità di contaminazione ambientale.

A militare in senso contrario alle ipotesi di sistematica e integrale rimozione dei rifiuti (ove questa necessità elevati oneri economici), vi è il fatto che tale soluzione andrebbe applicata, in particolare, all'area cosiddetta "C", che rappresenta una discarica in parte realizzata con forme a suo tempo lecite di autosmaltimento e in parte da considerarsi autorizzata sulla base della normativa vigente all'epoca della sua realizzazione. Infatti, il deposito dei rifiuti è avvenuto prima dell'entrata in vigore della disciplina generale dei rifiuti (Dpr 915/1982) e nella vigenza della sola legge in materia di inquinamento delle acque (cd. "Legge Merli" n. 319/1976).

Il giudice attesta che "la scelta della migliore tra le possibili tipologie di intervento (...) applicabile in un determinato caso di inquinamento di un sito, comporta il bilanciamento di vari interessi in presenza di numerose variabili, sia di ordine generale sia sito specifiche".

Da questo ragionamento trae tre conclusioni:

- l'attività della ricorrente, relativa all'area cosiddetta "C", risulta regolarmente autorizzata;
- la rimozione totale di tutti i rifiuti presenti nell'area proचे-

rebbe un notevole impatto finanziario sull'attività della società;

- i verbali di riunione della Conferenza di Servizi non motivano nulla sulle criticità rilevate e quindi non consentono di valutare se l'intervento proposto dalla società sia insufficiente a ripristinare condizioni accettabili dal punto di vista ambientale.

Pertanto, anche sotto questo aspetto, il comportamento delle amministrazioni coinvolte è stato censurato dal Tar.

### 6. Conclusioni

La sentenza in commento è senz'altro condivisibile e ben motivata.

Essa, in particolare, mette in luce la fondamentale distinzio-

ne tra ciò che le amministrazioni competenti possono imporre nella fase della messa in sicurezza d'emergenza e ciò che invece può essere preteso nell'ambito dell'intervento di bonifica vero e proprio. Fondamentale è poi l'applicazione del criterio della sostenibilità economica dell'intervento, la cui mancata applicazione da parte del Ministero dell'Ambiente ha rappresentato certamente il presupposto dell'accoglimento della censura di difetto d'istruttoria e di motivazione.

Risulta quindi chiaro che solo un approccio alla problematica dei siti industriali inquinati – con attività produttive in atto – maggiormente equilibrato e sensibile ai profili economici può assicurare l'effettiva esecuzione degli interventi di bonifica.