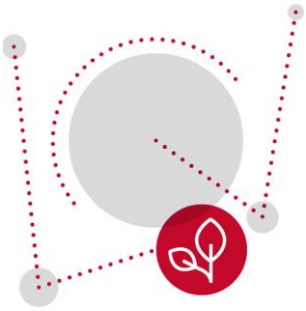
BonelliErede
with LOMBARDI

Focus Team Ambientale
Ottobre 2019

La gestione del rischio ambientale da parte del proprietario incolpevole del fondo inquinato

Focus Team Ambientale



Focus Team Leader
Luca Perfetti
luca.perfetti@belex.com
tel. +39 02-771131



Autore

Luca Perfetti
luca.perfetti@belex.com
tel. +39 02-771131

1. Introduzione

È ormai pacifico - nonché facilmente intuibile - lo scenario che si apre dinnanzi all'operatore che con la propria attività abbia causato un danno ambientale o anche solo una minaccia immanente di tale danno: egli è tenuto a farsi carico finanziariamente del costo delle misure di riparazione (oltre che delle sanzioni che derivano) in applicazione del **consolidato principio "*chi inquina paga*".**
Posizione ben più incerta - e tale da richiedere un'opportuna gestione - è invece quella del proprietario del fondo, il quale non sia responsabile né abbia concorso a determinare l'inquinamento dello stesso.

2. Quadro normativo e giurisprudenziale

Il proprietario incolpevole può oggi valutare il proprio operato nel contesto di un chiaro quadro normativo - quello di cui al d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 ("**Codice dell'Ambiente**") - e giurisprudenziale, dal quale risulta che il proprietario:

- **è anzitutto tenuto ad attivarsi a fini preventivi.** In particolare, in presenza di un potenziale inquinamento o superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione[1], il proprietario del fondo è tenuto a darne immediata comunicazione alle autorità e a implementare tutte le necessarie misure di prevenzione ovvero "*le iniziative volte impedire o minimizzare il concretizzarsi di un danno prossimo sotto il profilo sanitario/ambientale*" [2] (art. 245 Codice dell'Ambiente);

- in virtù del richiamato principio "*chi inquina paga*", **non è tenuto a porre in essere** qualsivoglia intervento di bonifica, ripristino ambientale o messa in sicurezza di emergenza/permanente del fondo, ove l'Amministrazione non provi il nesso causale tra la sua condotta e l'inquinamento del fondo.

  In particolare, la giurisprudenza ha precisato che **la responsabilità del proprietario del fondo**:

[1] Precisamente, ai sensi del citato articolo 240 del Codice dell'Ambiente, "*i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e la specifica analisi del rischio di inquinamento*".

This document is provided as a service to clients and other friends for educational purposes only. It should not be construed or relied on as legal advice or to create a lawyer-client relationship.

- deve anzitutto risultare da accertamento rigoroso del **nesso di causalità** che lega il comportamento del responsabile alla contaminazione (*si badi, non del dolo o della colpa*) ovvero da un'adeguata istruttoria, nella misura in cui "*non è configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità*" (Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509);

- **non** può derivare dall'applicazione delle **norme in materia di responsabilità oggettiva del custode** (art. 2051 cod. civ.) in quanto il criterio di imputazione ivi previsto confligge con i precisi criteri di imputazione di cui al Codice dell'Ambiente (Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502; TAR Firenze, sez. II, 9 febbraio 2015, n. 1676);

- **non** può risultare da una **deroga pattizia** del preminente principio del "*chi inquina paga*" (Consiglio di Stato, sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225).

Ancorché, pertanto, non sussista in capo al proprietario alcun obbligo di bonifica del fondo inquinato, questo può comunque, in qualsiasi momento, realizzare ***volontariamente*** gli interventi di bonifica che risultano necessari nell'ambito del proprio fondo.

> Egli potrà poi, per espressa previsione legislativa (art. 253, comma 4 del Codice dell'Ambiente), agire in rivalsa nei confronti del soggetto tenuto a provvedere - il responsabile dell'inquinamento - che l'amministrazione pubblica ha l'onere di ricercare e di individuare.

3. Azione di rivalsa da parte del proprietario incolpevole

Ad ogni modo, la giurisprudenza ha precisato che affinché il proprietario incolpevole possa rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute è sufficiente che questo abbia provveduto alla **bonifica del sito inquinato** nel rispetto della procedura amministrativa prevista della legge (dovendo il progetto di bonifica essere assentito dalla competente autorità amministrativa all'esito di un'articolata procedura), indipendentemente dall'identificazione del responsabile da parte della competente autorità amministrativa (così Cassazione civile, sez. III, 22 gennaio 2019, n. 1573, secondo la quale l'accertamento della qualità di responsabile dell'inquinamento e della congruità dell'importo per il quale sia esercitata la rivalsa rientra nella cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria).

Nel caso in cui, di contro, il proprietario decida di non esercitare la facoltà riconosciutagli dall'art. 245 del Codice dell'Ambiente e quindi non proceda alla bonifica del proprio sito contaminato da terzi - né tantomeno a ciò provveda il responsabile - l'art. 250 del Codice dell'Ambiente dispone che gli interventi di bonifica siano realizzati dalle amministrazioni pubbliche

competenti (nella specie il comune e, ove questo non provveda, la regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate).

Nel caso di **bonifica c.d. d'ufficio**, l'amministrazione pubblica potrà rivalersi nei confronti del proprietario incolpevole e, a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito sarà gravato da un onere reale (destinato pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà del terreno, secondo il modello civilistico dell'obbligazione *propter rem* o "ambulatoria") e da un privilegio speciale immobiliare, esercitabile dal comune in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi.

4. Azione di rivalsa da parte dell'amministrazione

Affinché l'amministrazione possa legittimamente agire in rivalsa nei confronti del proprietario del fondo occorre, tuttavia, che siano soddisfatte due specifiche condizioni.

- Anzitutto, affinché il proprietario sia chiamato a rispondere, è necessaria l'**effettiva realizzazione d'ufficio della bonifica** da parte della pubblica amministrazione (circostanza questa non scontata, anche in presenza di fondi regionali istituiti dall'amministrazione allo specifico fine di anticipare le somme per tali interventi, come espressamente consentito dall'art. 250, ultimo periodo, del Codice dell'Ambiente).

- In secondo luogo, le spese sostenute per effettuare gli interventi di bonifica potranno essere recuperate dal comune «***solo previo motivato provvedimento*** *il quale giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità*» (TAR Roma, Sez. I-quater, 11 dicembre 2018, n. 11974). Il comune è quindi tenuto ad avviare e concludere un procedimento amministrativo - nel rispetto delle previsioni della legge n. 241/1990 (comunicazione di avvio, istruttoria approfondita, pieno contraddittorio, congrua motivazione) - per verificare l'esistenza e la solvibilità del responsabile della contaminazione. Tale procedimento, tra l'altro, necessita di coordinamento con l'attività di indagine rimessa alla provincia, ai sensi dell'art. 244 del Codice dell'Ambiente.

Ad ogni modo, anche al ricorrere delle sopra menzionate condizioni,

> *la pubblica amministrazione potrà esercitare il proprio diritto di rivalsa nei confronti del proprietario incolpevole soltanto nel limite del valore di mercato del sito, determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica.*

Pertanto, il soggetto proprietario che non ha prodotto, né autonomamente né in concorso, l'inquinamento del sito non risponde degli oneri di bonifica per il solo fatto d'essere proprietario ma sussiste in capo allo stesso una responsabilità di natura patrimoniale (TAR. Lecce, Sez. III, 22 febbraio 2017, n. 325) limitata nel senso appena descritto.

5. Conclusioni

Pertanto, dalla lettura delle disposizioni codicistiche, si può concludere che **il proprietario incolpevole** della contaminazione del proprio sito, in caso di mancata attivazione del responsabile, ha un **manifesto interesse** a realizzare la bonifica del sito in prima persona **per non perdere la disponibilità dell'area**. Ad ogni modo, si è visto che anche nel caso di bonifica c.d. d'ufficio, questo non risponde sempre e comunque ma esistono specifiche condizioni che permettono al comune di rivalersi legittimamente nei confronti del proprietario non responsabile per le spese di bonifica sostenute.

Focus Team Ambientale

Il Focus Team è una costellazione di competenze in diversi ambiti di attività con focus sull'ambiente.

Luca Perfetti
Amministrativo

Renato Bocca
Contenzioso

Raffaele Cassano
Amministrativo

Paolo Di Giovanni
Arbitrati Internazionali

Massimo Merola
Antitrust

Cristina Mezzabarba
Amministrativo

Francesco Sbisà
Penale

Adriana Cavigioli
Contenzioso

Giulio Ponzanelli
Contenzioso

Arianna Colombo
Lavoro