

MATTEO BENOZZO – FRANCESCO BRUNO (*)

Le regole di bonifica dei siti inquinati tra decreto Ronchi e nuovo codice dell'ambiente

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I principi della disciplina e la bonifica dei siti inquinati. - 3. I soggetti obbligati ad avviare la procedura di risanamento. - 4. Misure di sicurezza d'emergenza, urgenza d'intervento e soggetti obbligati. - 5. I profili sanzionatori della omessa bonifica del sito inquinato. - 6. Il nuovo codice dell'ambiente: la bonifica. - 7. (*segue*): le prime misure urgenti d'intervento in caso di inquinamento. - 8. Conclusioni

1. - Ogni sito inquinato, o potenzialmente tale, deve essere sottoposto ad una procedura di risanamento che elimini la contaminazione e l'eventuale pericolo per l'ambiente e la salute dei cittadini.

Le regole della bonifica, gli obblighi cui sono sottoposti i soggetti interessati, la natura delle responsabilità in capo all'inquinatore e le procedure obbligatorie da attivare sono state già ampiamente approfondite dalla dottrina, e i giudici hanno già precisato, anche se permangono alcuni dubbi, l'ambito di applicazione della disciplina (¹). Tuttavia, due sono le ragioni che giustificano questo lavoro. Innanzitutto, la novità: è stato recentemente approvato un decreto legislativo che ha sostituito tutte le normative previgenti in materia ambientale, comprese le norme sui siti inquinati (su tale nuovo testo v. *infra* par. 6). Ma, soprattutto, si intende qui leggere la disciplina sulla bonifica evidenziandone un profilo fino ad ora negletto: la messa in sicurezza d'emergenza, ossia la prima attività da porre in essere in caso di inquinamento. Non vi è al riguardo una

(*) Il presente lavoro è frutto del lavoro comune dei due autori. Ad ogni modo, Francesco Bruno ha curato la redazione dei paragrafi 1, 5, 7 e 8; mentre Matteo Benozzo ha curato la redazione dei paragrafi 2, 3, 4 e 6.

(¹) Le norme di riferimento in materia sono gli artt. 17 e 51 *bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471.

interpretazione univoca su chi e come debbano svolgersi tali opere, peraltro determinanti ai fini della tutela dell'ambiente e della salute. Non è ancora chiaro se si debba attivare il responsabile della contaminazione, il proprietario del sito estraneo all'evento, i titolari dei diritti di godimento (locatari, affittuari e gestori in generale) sull'area o la stessa pubblica amministrazione. In altre parole, il primo intervento sulla contaminazione, le sue modalità di attuazione e le eventuali conseguenze in caso di omissione di un obbligo stabilito dalla legge, necessitano a nostro parere di una specifica analisi.

2. - Con l'entrata in vigore del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (il c.d. decreto Ronchi) ⁽²⁾, l'obiettivo comunitario di creare un regime integrato di gestione delle sostanze inquinanti al fine di contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione, ha portato alla nascita di un sistema giuridico unitario per la tutela dell'ambiente ad ogni suo livello di espressione ⁽³⁾. Il provvedimento attua in Italia le direttive n. 91/156 (di modifica della direttiva n. 75/442) sui rifiuti, n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e n. 94/62 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

Oggetto di tale disciplina è la gestione dei rifiuti, ossia un'attività di pubblico interesse (art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 22/1997), quale insieme di regole necessarie ad attuare quella politica ambientale di gestione razionale delle risorse naturali e di sviluppo sostenibile delle attività economiche che impone la conversione dei sistemi produttivi verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Come modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, c.d. Ronchi *bis*, dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426, c.d. Ronchi *ter*, e dalle successive normative di attuazione.

⁽³⁾ A tale riguardo, anche per riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003.

⁽⁴⁾ Sulla politica ambientale comune v. da ultimo: DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2004; CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; GABRIELE e NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; infine, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e

Una politica di origine comunitaria che trova fondamento nei principi di precauzione ⁽⁵⁾, di prevenzione, “chi inquina paga” (come espressione del c.d. principio di economicità dell’ambiente) ⁽⁶⁾ e di correzione alla fonte dei danni causati all’ambiente (art. 174 Trattato di Roma) e che individua nei “rifiuti” un ostacolo allo sviluppo sostenibile ⁽⁷⁾, quali sostanze in grado di danneggiare l’ambiente e pregiudicarne la tutela ⁽⁸⁾. L’uso irrazionale oppure anche solo

BRUNO, *La responsabilità civile del detentore dei rifiuti: problemi interpretativi e prospettive*, in *Contr. Impr.*, 2002, 322.

⁽⁵⁾ Su cui v. CANFORA, *La procedura per l'immissione in commercio di ogm e il principio di precauzione*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2001, 370; GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo e delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, 9; MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; BORGHI, *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I; infine, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, BRUNO, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223; ID., *Giudici e biotecnologie: la sentenza Monsanto II*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, p. 147.

⁽⁶⁾ Cfr. MELI, *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano, 1996.

⁽⁷⁾ Su cui v. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002.

⁽⁸⁾ La qualifica di “rifiuto” è l’elemento centrale dell’intera disciplina predisposta dal decreto Ronchi e suo presupposto di operatività, in quanto l’attribuzione di essa ad una sostanza o ad un materiale importa per il detentore (sia esso, o meno, il produttore) l’acquisto di uno *status* giuridico, cui deriva una serie di obblighi. Riguardo la nozione di rifiuto non si può non fare immediato riferimento alla sentenza della Corte di giustizia 11 novembre 2004, *Niselli*, C-457/02 (disponibile in <http://www.europa.eu.int>, visitato da ultimo il 15 gennaio 2005) con cui è stata posta nel nulla l’interpretazione autentica data dall’esecutivo italiano con l’art. 14 del d.lg. 8 luglio 2002, n. 138 (convertito senza modifiche nell’articolo 14 nella legge 8 agosto 2002, n. 178). Giunto dinanzi al Tribunale di Terni, infatti, l’art. 14, che molte critiche aveva sollevato, era stato rimesso dal giudice alla Corte di giustizia per presunta incompatibilità con il diritto comunitario. Ebbene, nell’ambito del procedimento così introdotto, il 10 giugno 2004 l’Avvocato generale Juliane Kokott ha depositato le proprie conclusioni (in merito alle quali ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *La nozione di rifiuto nel diritto comunitario (le conclusioni dell'Avvocato generale)*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, 745) e l’11 novembre 2004 la Corte di giustizia ha emesso la sentenza, concludendo che una disposizione qual è l’art. 14 del decreto legge n. 138/02 è da considerarsi illegittima, in quanto sottrae alla qualifica di rifiuto quei residui di produzione o consumo che il diritto comunitario ritiene rifiuti. Ad appena un mese dalla decisione, però, il 15 dicembre 2004 il Parlamento italiano è intervenuto nuovamente sulla questione con la legge delega n. 308 di riordino, coordinamento e integrazione della legislazione in materia ambientale. Introducendo la definizione di “materie prime secondarie per attività

imprudente dei rifiuti, infatti, potrebbe causare conseguenze irreversibili o difficilmente contrastabili per le risorse naturali.

Pertanto, una gestione vincolata cui assoggettare chi produce, detiene o gestisce rifiuti e una disciplina che impone di azzerare i rischi e i pericoli di compromissione delle acque e dei terreni,

siderurgiche e metallurgiche" nella disciplina sui rifiuti, infatti, i commi 25, 26 e 29, lett. "a" dell'articolo unico della delega riservano ai rottami ferrosi un rinnovato regime di deroga alla gestione controllata. Dinanzi tale ulteriore intervento legislativo, il 2 febbraio 2005, il medesimo Tribunale di Terni, che aveva investito la Corte di giustizia della decisione sulla legittimità dell'interpretazione autentica, ha rimesso la legge delega all'esame della Corte costituzionale lamentandone il contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione e reclamando una pronuncia definitiva sulla questione. La nuova deroga introdotta dal legislatore nazionale, pur se limitata ai soli rottami, appare indicativa di un atteggiamento volto a creare zone di incontrollata gestione di materie e sostanze potenzialmente dannose per l'ambiente e la salute che, anche in spregio al diritto e ai principi comunitari e nazionali, consentano alle singole imprese di diminuire i costi di attività. Stesso ricorso alla Corte costituzionale, poi, è stato fatto dal Tribunale di Asti con ordinanza dell'8 novembre 2005 (disponibile in <http://www.dirittoambiente.net>, sito web visitato da ultimo per questo documento il 20 novembre 2005). In attesa della pronuncia del Giudice delle leggi, il legislatore delegato sembra voler confermare la propria posizione con il decreto legislativo recante norme in materia, ribadendo il valore dell'interpretazione autentica e l'esclusione dei rifiuti metallici. In argomento v.: AMENDOLA, *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel decreto legge «omnibus»*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 940; FIMIANI, *Sull'interpretazione della nozione di rifiuto l'ultima parola all'art. 14 d.l. 138/02*, in *Amb. sicur.*, 2002, 15, 95; F. GIAMPIETRO, *La nozione di rifiuto: l'interpretazione autentica ex d.l. 138/02*, in *Ambiente*, 2002, 705; PAONE, *Anche dopo la conversione del d.l. 138/02 restano le perplessità sulla definizione di rifiuto*, in *Amb. sicur.*, 2002, 15, 89; AMENDOLA, *Interpretazione autentica di rifiuto: le prime sentenze della Cassazione*, in *Foro it.*, 2003, II, 119; P. GIAMPIETRO, *Interpretazione autentica della nozione di rifiuto: controdeduzioni ai rilievi della Commissione CE*, in *Ambiente*, 2003, 105; Id., *Il recupero di metalli (rotaie declassate): da rifiuti a merce*, *ivi*, 693; PERNICE e PROSPERONI, *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 139; BORZI, *La nozione di rifiuto tra applicazione comunitaria e (dis)applicazione interna*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2004, 759; CAROLEO GRIMALDI e MAIO, *La nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, 217; P. GIAMPIETRO, *La nozione di rifiuto fra Cassazione Penale e Corte Costituzionale*, in <http://www.ambientediritto.it> (sito web visitato da ultimo, per questo documento, il 20 dicembre 2005), 2005; infine, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2004, 1118.

rappresentano un presupposto imprescindibile per la tutela dell'ambiente, per cui la gestione controllata di sostanze pericolose e il recupero e lo smaltimento dei rifiuti devono avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizi agli interessi tutelati (art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997).

A questo scopo è destinato il regime autorizzatorio previsto dal decreto Ronchi: un sistema generalizzato di controllo e regolamentazione di attività intrinsecamente pericolose, volto a prevenire o limitare l'inquinamento con una disciplina vincolistica che interessa tutte le attività e la filiera di ogni singolo rifiuto. La violazione a tale impianto gestionale vincolato espone il colpevole ad una serie di responsabilità⁽⁹⁾.

Tra gli obblighi espressamente previsti per il raggiungimento di tali fini, vi è quello di intervento immediato di risanamento di un sito quando «presenta livelli di contaminazione o alterazioni chimiche, fisiche o biologiche del suolo o del sottosuolo o delle acque superficiali o delle acque sotterranee tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale o costruito» (art. 2 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471). Ossia, in ogni ipotesi di superamento (o di rischio concreto ed attuale di superamento) dei limiti massimi di contaminazione fissati dalla legge (limiti stabiliti nell'allegato 1 al d.m. n. 471/1999), l'area interessata acquista la qualifica di "sito inquinato" e, rispetto ad esso, sorge un obbligo di riportare i luoghi allo stato *ante* inquinamento ovvero di ridurre al massimo i livelli di contaminazione riscontrati⁽¹⁰⁾.

L'obbligo di intervento si concretizza in una procedura di risanamento composta da tre tipologie autonome di interventi da compiersi in successione necessaria:

- a) la messa in sicurezza d'emergenza;

⁽⁹⁾ Sul punto, per la dottrina e la giurisprudenza citata, v. BRUNO, *Contratto di appalto e associazioni di imprese: la responsabilità della capogruppo nella gestione dei rifiuti*, in *Contratti*, 2005, 523.

⁽¹⁰⁾ In argomento v. F. GIAMPIETRO, *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001; DE CESARIS, *La disciplina per la bonifica e il ripristino dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 355; VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinanti. Aspetti problematici*, Padova, 2002; MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 667.

b) la bonifica, con o senza misure di sicurezza (permanenti o meno); e

c) il ripristino ambientale.

Entro 48 ore dal fatto, l'interessato è tenuto a comunicare alla regione, alla provincia ed al comune la situazione di inquinamento rilevata, nonché gli eventuali interventi attuati (e da attuare) di messa in sicurezza d'emergenza necessari ed urgenti per rimuovere le fonti contaminanti, contenere la diffusione degli inquinanti ed impedirne l'ulteriore contatto con le componenti ambientali circostanti e gli esseri umani (cfr. *infra* paragrafo successivo).

Oltre alla documentazione tecnica relativa agli interventi di messa in sicurezza, la comunicazione agli Enti pubblici deve contenere informazioni sufficienti ad apprezzare l'entità del rischio rappresentato dall'inquinamento. In particolare, occorrerebbe riportare alle Autorità, quantomeno, l'ubicazione e le dimensioni dell'area contaminata, le componenti ambientali interessate, la popolazione esposta al rischio e le caratteristiche urbanistiche e territoriali circostanti, le cause verosimili e, se possibile, anche le generalità dell'eventuale responsabile.

La procedura può essere altresì attivata dagli organi pubblici che, nell'esercizio delle loro funzioni, accertino una situazione di pericolo o livelli di inquinamento superiori ai limiti previsti dalla legge.

In ogni caso, l'intervento obbligatorio di risanamento prosegue con le attività di bonifica, con o senza misure di sicurezza, che si attuano sulla base di tre documenti tecnici successivi, con livelli di approfondimento crescente (piano di caratterizzazione, progetto preliminare e progetto definitivo). Tali documenti rappresentano tre fasi della procedura che si concludono tutte con la presentazione all'autorità competente di una relazione tecnica descrittiva dei lavori effettuati e da realizzare, corredata dai relativi elaborati tecnici.

Le attività di bonifica iniziano sempre dopo la messa in opera delle eventuali misure di sicurezza d'emergenza e, comunque, entro trenta giorni dalla comunicazione del pericolo o dell'avvenuto superamento dei limiti di inquinamento.

Entro tale termine, l'interessato è tenuto a presentare al comune ed alla regione il primo documento tecnico previsto dalla normativa: il piano di caratterizzazione ⁽¹¹⁾.

Il comune o la regione (secondo la competenza territoriale), dopo aver attivato una conferenza di servizi ⁽¹²⁾, approva tale documento e ne autorizza l'esecuzione, eventualmente richiedendo integrazioni e imponendo specifiche prescrizioni.

Sulla base dei risultati dell'esecuzione del piano di caratterizzazione, deve essere predisposto e trasmesso al comune e alla regione il secondo documento di bonifica: il progetto preliminare. In esso devono essere presentate e valutate le investigazioni e le analisi svolte per caratterizzare il sito e l'ambiente interessato e devono essere definiti gli obiettivi per la bonifica e la messa in sicurezza nella specifica situazione ambientale e territoriale del luogo, individuando le tecnologie da adottare e gli interventi e i lavori da realizzare.

Anche in questo caso, dopo aver assunto le risultanze della conferenza di servizi, è il comune (o la regione) che approva siffatto progetto, fissando contestualmente la perimetrazione definitiva dell'area influenzata dalla fonte inquinante e chiedendo eventuali integrazioni o specifiche prescrizioni all'interessato.

⁽¹¹⁾ Il documento deve: descrivere dettagliatamente il sito e tutte le attività che si sono svolte o che ancora si svolgono; individuare le correlazioni tra le attività svolte e il tipo, la localizzazione e l'estensione della possibile contaminazione; descrivere le caratteristiche delle componenti ambientali sia all'interno del sito che nell'area da questo influenzata; descrivere le condizioni necessarie alla protezione ambientale e alla tutela della salute pubblica; offrire un piano delle indagini da attuare per definire tipo, grado ed estensione effettiva dell'inquinamento.

⁽¹²⁾ Conferenza, il cui verbale nella disciplina del d.m. 471/1999 è generalmente considerato un atto interno (c.d. atto endoprocedimentale) ai procedimenti di autorizzazione degli interventi per cui nei procedimenti amministrativi in questione, l'avvio e la conclusione di essi, con l'emanazione dell'atto finale, sono prerogative che spettano al solo comune o alla sola regione, dove il ruolo della conferenza di servizi, invece, è solo la formazione del contenuto dell'atto finale e non già l'atto medesimo. In sede di conferenza di servizi, infatti, si valutano esclusivamente i diversi interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento, ma il provvedimento che ne deriva – il verbale, appunto – non ha rilevanza esterna, assumendo tale carattere solo l'atto finale del comune o della regione che ne fa proprio il contenuto. Sul punto, anche in riferimento alla nuova funzione decisoria delle conferenze di servizi, v. da ultimo CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, t. II, 1581.

Infine, sulla base dei risultati ottenuti con il progetto preliminare, deve essere predisposto il progetto definitivo di bonifica, contenente eventuali proposte di limitazione all'uso del sito. In tale livello di approfondimento devono essere determinati, in dettaglio, i lavori da realizzare in modo tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

Tale ultimo progetto, che deve essere redatto e consegnato entro e non oltre un anno ed un mese dalla prima comunicazione, è approvato anch'esso dal comune (o dalla regione) con eventuali modifiche, aggiunte e prescrizioni e porta, nella sua attuazione, al ripristino definitivo dello stato dei luoghi.

In caso di mancata attuazione del progetto di bonifica, vi è l'intervento coatto della pubblica amministrazione, con l'escussione delle garanzie che il responsabile delle operazioni è tenuto ad offrire per avviare la procedura e il recupero delle spese affrontate, sia nei confronti del responsabile, sia nei confronti del proprietario⁽¹³⁾.

In ogni caso, il comune può incidere sulle attività imprenditoriali svolte sul terreno oggetto di bonifica modificando la sua destinazione d'uso nel caso in cui non sia possibile riportare il terreno inquinato entro quei limiti massimi di contaminazione che ancora possono rappresentare un pericolo di danno per la salute dell'uomo o per l'ambiente.

3. - Se quella appena descritta rappresenta la procedura a cui deve essere sottoposto ogni "sito inquinato", appare necessario individuare i soggetti esposti a tale obbligo (ossia, a quell'insieme di interventi di "messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale").

In un'ipotesi di inquinamento ambientale, vari sono i soggetti, attivi o passivi, che possono in via ipotetica rimanere coinvolti nell'evento: l'autore materiale dell'atto, l'impresa cui l'autore fa capo, il proprietario (se diverso dai primi due) e il titolare di un diritto di godimento sull'area interessata estraneo all'evento. I primi due (l'inquinatore materiale e l'eventuale soggetto, persona fisica o giuridica, a cui l'attività è imputabile) sono esposti alle conseguenze

⁽¹³⁾ Si discute se il diritto di recupero delle spese ai danni del proprietario incontri il limite del valore venale del terreno ovvero del suo patrimonio complessivo ai sensi della regola generale di cui all'art. 2740 cod.civ.

dell'inquinamento, indipendentemente dall'accidentalità del fatto, secondo le regole della responsabilità vigendo per essi l'obbligo di auto-denuncia, entro 48 ore dall'evento o dalla sua scoperta (artt. 17, comma 2 del decreto Ronchi e 7 del d.m. 471/1999), e di avvio alla procedura di risanamento ambientale. Al contrario, il proprietario e gli eventuali ulteriori titolari di diritti reali o di godimento, quando diversi dai primi due ed estranei all'evento, non sono esposti agli stessi obblighi.

In particolare, il proprietario e gli eventuali titolari di diritti reali o di godimento sul sito, non sono obbligati ad alcuna auto-denuncia o qualsivoglia attività di risanamento e non sono esposti ad alcuna responsabilità penale per l'inquinamento⁽¹⁴⁾, nel caso in cui ad essi non sia addebitabile, anche incolpevolmente, la situazione di danno o di pericolo riscontrata, fosse anche conseguenza di caso fortuito o forza maggiore "preventivabile"⁽¹⁵⁾. In ogni caso, però, il proprietario e gli altri titolari di diritti reali o di godimento possono comunque, di loro iniziativa, avendone un interesse, avviare o partecipare attivamente alla procedura su base volontaria (artt. 17, comma 13-*bis* del decreto Ronchi e 9 del d.m. 471/1999)⁽¹⁶⁾.

Se la situazione d'inquinamento (o di suo pericolo concreto ed attuale) non è portata a conoscenza della pubblica amministrazione dall'effettivo responsabile, infatti, essa non può obbligare il proprietario o gli altri titolari di diritti reali o di godimento ad attivarsi per risanare il sito, ma è obbligata essa solo ad avviare immediatamente le indagini necessarie ad individuare il responsabile dell'evento. Non appena è individuato il responsabile, la pubblica amministrazione è tenuta ad emettere a suo danno un'ordinanza di avvio della procedura di risanamento, da comunicare contestualmente anche – e solo – al proprietario del sito (se persona diversa), rimanendo estranei a tale procedura gli ulteriori eventuali titolari di diritti reali o di godimento sull'area inquinata (artt. 17, comma 3 del decreto Ronchi e 8 del d.m. 471/1999).

⁽¹⁴⁾ Su cui v. *infra* par. 5.

⁽¹⁵⁾ Così la Suprema Corte (Cass. pen. 12 aprile 1995, n. 3954, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1997, 134).

⁽¹⁶⁾ In tal senso, ad esempio, il Tar Marche 24 maggio 2002, n. 441 (disponibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>), su cui ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *Sulla presunta responsabilità del proprietario del terreno in cui sono stati abbandonati rifiuti*, in *Resp. civ. prev.*, 2006.

Allorché il responsabile dell'inquinamento omette di intervenire o non è individuato a seguito delle indagini effettivamente compiute e se il proprietario o gli altri eventuali interessati non decidono di agire volontariamente, la procedura di risanamento del sito inquinato deve essere avviata e conclusa direttamente dal comune o dalla regione competente (art. 17, comma 9 del decreto Ronchi e 8, comma 4 del d.m. 471/1999). E' questa l'estrinsecazione dell'impegno di tali enti pubblici connaturale al generale obbligo della pubblica amministrazione di garantire e tutelare i singoli cittadini, l'ambiente e anche la proprietà privata, da ogni turbativa posta in essere da terzi, sia essa atto vandalico, danneggiamento o abbandono di rifiuti⁽¹⁷⁾. Sennonché, nella procedura di risanamento di cui all'art. 17 del decreto Ronchi, tale generale obbligo trova un limite per la proprietà privata, in quanto la norma stessa prevede che tale procedura rappresenta un onere reale che insiste sull'immobile indipendentemente dal coinvolgimento soggettivo del proprietario. Ne consegue che gli Enti pubblici possono e devono rivolgersi al proprietario per chiedergli di attivarsi, adempiendo all'onere reale che insiste sul suo bene, e, nel caso di inottemperanza, rivolgersi a lui per la ripetizione degli importi da tali Enti pagati, necessari al risanamento dei luoghi. Tale facoltà per gli Enti pubblici, però, non è conseguenza di una responsabilità solidale "oggettiva" del proprietario quando estraneo all'evento, ma esclusivamente in quanto beneficiario del "risanamento d'ufficio" della sua proprietà⁽¹⁸⁾.

In questi termini, infatti, a differenza dei titolari di altri diritti reali o di godimento sull'area contaminata, l'estraneità del proprietario del sito alla procedura di risanamento incontra il limite dell'impegno attivo, reale, per l'obbligazione *propter rem* che insiste sul suo bene; onere, questo, che si tramuta, in caso di inattività e di esecuzione delle opere necessarie da parte delle pubbliche Autorità, in impegno prettamente economico. Sicché, il proprietario che sia rimasto estraneo all'inquinamento, anche se non è il destinatario diretto ma solo indiretto dell'obbligo di bonifica e, quindi, pur non potendo

⁽¹⁷⁾ Sul punto ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *Abbandono di rifiuti in terreni altrui: a chi spetta lo sgombero?*, in *Immobili e Diritto*, novembre-dicembre 2005, 120.

⁽¹⁸⁾ Così DE CESARIS, *Gli obblighi del proprietario dell'area tra sversamento di rifiuti e contaminazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 806.

essere chiamato a rispondere penalmente degli eventi, ha comunque l'onere di avviare le procedure per la messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale dei luoghi se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che graverebbero, in caso contrario, sull'area inquinata (ossia se intende conservare il bene nella sua consistenza e nella sua titolarità, è tenuto a contribuire alla spesa) ⁽¹⁹⁾. Ovviamente, se egli compie la bonifica o perde la proprietà del sito a causa dell'azione di rivalsa delle autorità, potrà agire, ai sensi delle regole sulla responsabilità aquiliana, nei confronti del responsabile effettivo dell'inquinamento (se è stato individuato) ovvero, in via contrattuale, nei confronti del precedente proprietario da cui ha acquistato l'area inquinata.

A tale proposito, infatti, appare utile ricordare che gli importi anticipati dalla pubblica amministrazione sarebbero assistiti da privilegio speciale immobiliare sull'area medesima e potrebbero quindi essere fatti valere «anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile» (art. 17, comma 11 del decreto Ronchi).

4. - Veniamo ora, specificatamente, alla prima tipologia di intervento in caso d'inquinamento o di pericolo concreto ed attuale d'inquinamento: le misure di sicurezza d'emergenza.

Quando si parla di “misure di sicurezza d'emergenza” si fa riferimento a «ogni intervento necessario ed urgente per rimuovere le fonti inquinanti, contenere la diffusione degli inquinanti e impedire il contatto con le fonti inquinanti presenti nel sito, *in attesa degli interventi di bonifica e ripristino ambientale* o degli interventi di messa in sicurezza permanente [corsivo aggiunto]» (art. 2 d.m. 471/1999). Ossia, in tale tipologia rientrano tutti e solo quegli interventi, immediati ed urgenti, finalizzati a prevenire ed eliminare pericoli verso l'uomo e l'ambiente che la fonte d'inquinamento, individuata e destinata ad essere rimossa, può provocare nel periodo di tempo necessario all'esecuzione dei successivi interventi di

⁽¹⁹⁾ In tal senso: Consiglio di Stato, ord. 3 aprile 2001; Tar Friuli Venezia Giulia, 27 luglio 2001, n. 488; Tar Lombardia 16 luglio 2001, n. 4934 tutte disponibili in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Come fatto presente, sotto la disciplina del decreto Ronchi si discute ancora sulla possibilità che gli importi necessari alle opere di risanamento e che gli Enti pubblici possono ripetere ai danni del proprietario incontrino oppure no il limite del valore venale del sito contaminato.

bonifica e ripristino ambientale.

In quanto “preliminari”, infatti, tali interventi presuppongono necessariamente, una volta realizzati, la prosecuzione della procedura con la rimozione della fonte dell’inquinamento.

Le misure di sicurezza d’emergenza, oltre ad avere questo ruolo prodromico, sono anche caratterizzate dal fatto che esse devono interessare in primo luogo la sorgente stessa dell’inquinamento da rimuovere, con azioni di arginamento ed isolamento. Ossia, tali attività si caratterizzano per la finalità di tutela immediata, per la relativa esiguità dell’impegno economico necessario (rispetto agli interventi successivi) e per la finalità superiore perseguita: la tutela della salute dell’uomo e dell’ambiente in pericolo per il propagarsi della contaminazione.

Il dubbio che si pone, quindi, è se ad attuare tali misure debbano essere gli stessi soggetti obbligati ad attivare la procedura di risanamento ovvero vi sia anche uno specifico obbligo in capo al soggetto, diverso dal responsabile, che è proprietario dell’immobile o lo detiene per locazione, affitto, usufrutto (ecc.) al momento in cui si verifica o si scopre un inquinamento. La questione assume rilevanza, in quanto spesso la pubblica amministrazione, non in grado di operare tali interventi urgenti e nella necessità di non poter attendere la conclusione delle eventuali indagini, per mancanza di risorse finanziarie e di mezzi tecnici, preferisce rivolgersi a “chi dispone del sito” per interrompere il propagarsi dell’inquinamento dalla fonte ancora attiva ⁽²⁰⁾.

Deve subito mettersi in evidenza che la legge non disciplina separatamente la messa in sicurezza d’emergenza e le ulteriori attività di risanamento del sito (bonifica e ripristino ambientale), nel senso che la procedura appare unica e consequenziale e i soggetti obbligati appaiono essere gli stessi. In altre parole, appare possibile per gli Enti pubblici obbligare il possessore o il detentore di un sito inquinato a procedere alla messa in sicurezza d’emergenza solo nel caso in cui egli abbia, anche accidentalmente, posto in essere una qualsiasi condotta (commissiva od omissiva) che ha comportato l’inquinamento, assumendone così lo *status* giuridico di responsabile.

⁽²⁰⁾ Sul punto, in merito ad un argomento correlato, l’abbandono dei rifiuti, ci permettiamo di rinviare per maggiori approfondimenti a BENOZZO, *Sulla presunta responsabilità del proprietario del terreno in cui sono stati abbandonati rifiuti cit.*

La mancanza di tale *status* esenta il detentore da ogni obbligo di avvio della procedura di risanamento del sito e gli Enti pubblici non possono obbligarlo ad attuare siffatte misure d'emergenza.

Come visto, infatti, l'unico soggetto che può essere destinatario di un siffatto ordine, è il responsabile dell'inquinamento, la cui identità, se non conosciuta, deve essere oggetto di immediate indagini da parte delle pubbliche Autorità ⁽²¹⁾. Oltretutto, se la fonte dell'inquinamento è esterna al sito e non è collegabile ad alcuna attività, anche in precedenza, su esso svolta, potendosi addirittura ignorare la sua stessa ubicazione certa, le indagini delle Autorità dovrebbero essere indirizzate in primo luogo alla sua individuazione, in quanto ogni eventuale intervento di risanamento che non fosse compiuto all'origine dell'inquinamento e non fosse volto a interromperne la diffusione dalla fonte, potrebbe risultare, se non del tutto inutile, quanto meno parziale, defaticante e, comunque, temporalmente indeterminato.

Nelle more dell'indagine o ad indagini compiute, nel caso di fonte d'inquinamento esterna al sito, ovvero indipendentemente dall'individuazione del responsabile, nel caso di fonte individuata ed interna, se le Autorità ritenesse comunque opportuna e necessaria la posa in opera di interventi di messa in sicurezza d'emergenza, i soggetti coinvolti in via diretta sarebbero esclusivamente il responsabile materiale e la persona giuridica a cui tale atto sarebbe addebitabile, rimanendo coinvolto il proprietario del sito ma non già gli ulteriori, risultando del tutto estranei a tali attività i titolari di eventuali diritti reali o di godimento sul bene immobile.

Al pari di quanto visto in generale per la procedura di risanamento, infatti, il proprietario sarebbe oggetto di un trattamento diverso da quello degli ulteriori titolari di diritti reali o di godimento, in quanto la sua posizione giuridica soggettiva nei confronti del sito, ne determinerebbe il coinvolgimento indiretto attivo per le attività da porre in essere, e diretto economico in caso di inattività.

Ed infatti, «il responsabile dell'inquinamento deve provvedere agli adempimenti di cui all'articolo 7, comma 2 [le misure di sicurezza d'emergenza – ndr], entro le quarantotto ore successive alla notifica dell'ordinanza. Se il responsabile dell'inquinamento non sia individuabile o non provveda e *non provveda il proprietario del sito*

⁽²¹⁾ Cfr. *supra* paragrafo precedente.

inquinato né altro soggetto interessato, i necessari interventi di messa in sicurezza d'emergenza di bonifica e ripristino ambientale o di messa in sicurezza permanente sono adottati dalla regione o dal comune ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, commi 9, 10 e 11 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22» (art. 8, comma 4 del dm n. 471/1999). Ossia, la mancata individuazione del responsabile o la sua inerzia legittima gli Enti pubblici non già a rivolgersi in genere al possessore o al detentore del sito perché avvino a loro spese la procedura di risanamento dell'immobile, ma a comunicare al solo proprietario la necessità di provvedere a tali attività – che quali onere reale potrebbero essere da questi compiute – e, in assenza di opere da parte di alcuno, ad anticipare loro stessi gli importi necessari al fine di eseguire gli interventi ritenuti urgenti e indefettibili per la tutela della salute pubblica e dell'ambiente ⁽²²⁾.

5. - Le violazioni agli obblighi di cui all'art. 17 del decreto Ronchi sono espressamente sanzionate dall'art. 51 *bis* del medesimo provvedimento che prevede per il responsabile l'arresto da 6 mesi a 1 anno e un'ammenda da 2.582,00 a 25.822,00 euro (sanzioni raddoppiate se l'inquinamento si è verificato a causa di rifiuti pericolosi) ⁽²³⁾.

Il reato di omessa bonifica, sotto il profilo oggettivo, è facilmente delineabile. La responsabilità penale nasce quando il soggetto compie

⁽²²⁾ In particolare, l'art. 17 prevede: «9. Qualora i responsabili non provvedano ovvero non siano individuabili, gli *interventi di messa in sicurezza... sono realizzati d'ufficio dal Comune* territorialmente competente e ove questo non provveda dalla Regione, che si avvale anche di altri Enti pubblici... 10. Gli interventi di messa in sicurezza... *costituiscono onere reale* sulle aree inquinate... 11. *Le spese sostenute per la messa in sicurezza... sono assistite da privilegio speciale immobiliare* sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del Codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. Le predette spese sono altresì assistite da privilegio generale mobiliare».

⁽²³⁾ Precisamente, l'articolo così recita: «Chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto o attuale di inquinamento previsti dall'art. 17, comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda da euro 2.582 a euro 25.822 se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da euro 5.154 a euro 51.645 se l'inquinamento è provocato da rifiuti pericolosi».

due condotte: cagiona l'inquinamento o il suo pericolo ovvero non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17 del decreto Ronchi. Tuttavia, problemi interpretativi di non poco conto si hanno quando l'inquinamento (come nella prevalenza dei casi) è avvenuto in maniera accidentale. Difatti, le contravvenzioni nel nostro ordinamento possono essere punite solo se sussistono il dolo o la colpa nel porre in essere la condotta. Nel caso di inquinamento accidentale il dolo e la colpa non sussistono, il fatto è avvenuto per caso fortuito o forza maggiore. Allora, per verificare la sussistenza della responsabilità penale per inquinamento accidentale di un sito è necessario analizzare le posizioni della dottrina e della giurisprudenza sul reato di omessa bonifica. L'accoglimento dell'una o dell'altra teoria porta a conclusioni concrete diverse sulla sussistenza del reato.

In sintesi, vi sono tre diversi orientamenti. Una prima dottrina sostiene che la contravvenzione sarebbe un reato con evento di danno o di pericolo concreto, in quanto la condotta antiggiuridica sanzionata andrebbe individuata nell'atto del cagionare il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei siti, indicato nel d.m. n. 471/1999, o nell'aver cagionato il pericolo concreto ed attuale di superamento degli stessi. In base a tale interpretazione, si limita l'area del penalmente rilevante ai casi in cui l'inquinamento sia stato cagionato con dolo o colpa, escludendo perciò ogni rilievo a fenomeni di inquinamento accidentale (cui pure è ricollegato l'obbligo di bonifica dall'art. 17, comma 2) e la "clausola" del provvedere alla bonifica si configurerebbe come una causa di non punibilità. Pertanto, secondo tale dottrina il responsabile di un inquinamento accidentale non sarebbe penalmente perseguibile per l'omessa bonifica, anche se ovviamente sarebbe sottoposto alle responsabilità amministrative e civili per il risarcimento del danno alla collettività e al proprietario del sito.

Secondo una tesi intermedia, il reato sarebbe a condotta mista in quanto il disvalore penale del fatto sanzionato consisterebbe tanto nel cagionare l'inquinamento quanto nel non provvedere alla bonifica. Di conseguenza, la norma incriminatrice punirebbe tanto l'inquinamento (o il pericolo concreto ed attuale dello stesso), quanto l'omessa *restituito in integrum* del sito. Anche secondo tale dottrina l'inquinatore, per poter essere sottoposto alla sanzione del reato di cui all'art. 51 *bis*, dovrebbe inquinare con dolo o colpa.

Un'ultima tesi, infine, interpreta il reato di cui all'art. 51 *bis* come un reato di pericolo presunto che si consuma nel momento in cui il soggetto obbligato omette, dolosamente o colposamente, di adempiere agli obblighi di bonifica proceduralizzati dall'art. 17 del decreto Ronchi. In tale ipotesi, integrerebbe il reato l'omissione dell'obbligo di bonifica, mentre l'evento di inquinamento, o di pericolo dello stesso, costituirebbe solo un antecedente di fatto e logico-giuridico della condotta sanzionata che rimarrebbe, esclusivamente, l'omissione degli obblighi così come definiti dall'art. 17 nelle varie fasi della bonifica. Di conseguenza, l'evento di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione (o il pericolo concreto ed attuale) non è sufficiente ad integrare il reato in esame, ma ne costituisce un presupposto che deve essere conosciuto dall'agente, ossia una situazione di fatto che fa nascere l'obbligo di agire la cui omissione è sanzionata. In altre parole, il "fulcro" del reato sarebbe l'omissione dell'obbligo di bonifica e troverebbe configurazione solo in presenza di dolo o colpa dell'obbligato. In tali termini, l'inquinamento accidentale o anche dovuto a caso fortuito o forza maggiore non impedirebbe l'operatività della sanzione e, quindi, la configurazione del reato. Se si dovesse seguire tale teoria, infatti, anche il responsabile di inquinamento accidentale che non provvedesse alla bonifica sarebbe ugualmente sottoposto al reato previsto dall'art. 51 *bis* del decreto Ronchi.

Tale ultimo indirizzo dottrinale trova maggiori consensi in giurisprudenza ⁽²⁴⁾ e pare più corretto e coerente soprattutto con il vincolo logico-giuridico che lega l'art. 51 *bis* e l'art. 17, comma 2 del decreto Ronchi, vincolo che non appare possibile spezzare. L'art. 17 precisa che anche chi cagiona in maniera accidentale (ossia senza dolo o colpa) inquinamento è tenuto all'obbligo di risanamento. L'art. 51 *bis*, quando individua i requisiti dell'illecito fa riferimento al concetto di "cagionare l'inquinamento", e richiama, per la sua definizione espressamente lo stesso art. 17 comma 2. Ne consegue che non si può limitare il reato solo ai casi di inquinamento per dolo o colpa; quest'ultimo è solo un presupposto della contravvenzione mentre il fulcro del disvalore del fatto-reato ricade sulla omissione

⁽²⁴⁾ Ossia: a partire dalla sentenza della Cassazione penale, sez. III, 28 aprile 2000, n. 1783, Pizzutti, in *Cass. pen.*, 2001, 2479 e in *Riv. giur. amb.*, 2001, 65.

della bonifica, che deve, in questo caso, essere collegata a colpa o dolo del soggetto.

Proseguendo nell'analisi del reato di omessa bonifica, esso, sotto il profilo oggettivo, riguarda in modo trasversale e generale la violazione dell'obbligo di bonifica «secondo il procedimento di cui all'art. 17» del decreto Ronchi (così letteralmente l'articolo in esame).

Tale generico riferimento alla norma che dispone la procedura da attivarsi in caso di inquinamento comporta una serie di dubbi interpretativi dovuti (oltre alla mancanza di giurisprudenza) principalmente al fatto che l'art. 17 è stato integrato con una serie di altre disposizioni del decreto ministeriale n. 471/1999 di complicata interpretazione. Ad ogni modo, si può ritenere che:

a) sono puniti sia i casi di totale, sia quelli di parziale inottemperanza agli obblighi di bonifica, ossia è sufficiente anche violare una sola fase del procedimento per far nascere la responsabilità penale;

b) è penalmente rilevante anche ogni fatto che determina l'impossibilità di attivare o proseguire negli interventi di bonifica o che non ponga gli enti nella condizione di svolgere correttamente le attività stabilite dalla disposizione;

c) non sono penalmente perseguibili le condotte che consistono in violazioni formali della procedura che non abbiano determinato alcuna conseguenza rilevante nel merito degli interventi concreti di bonifica.

Quindi, è ipotizzabile che una inottemperanza al Piano di bonifica definitivo, se consiste in violazioni rilevanti, possa integrare l'elemento oggettivo del reato. Elemento oggettivo del reato può altresì consistere nella mancanza di avvisi all'ente controllante sull'andamento della bonifica, in quanto sarebbe leso il suo diritto-dovere di partecipare alla procedura attivamente ⁽²⁵⁾.

6. - La legislazione ambientale, come detto, è in procinto di essere rivoluzionata da una nuova disposizione: si tratta del decreto legislativo recante le norme in materia ambientale (già denominato

⁽²⁵⁾ Per approfondimenti sul reato di omessa bonifica, per tutti, v. RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2005.

“codice dell’ambiente”), in esecuzione della delega conferita al governo con la legge 15 dicembre 2004, n. 308 ⁽²⁶⁾.

Il titolo quinto della parte quarta del codice dell’ambiente, è intitolato “bonifica di siti contaminati”, 14 articoli (da 239 a 253) interamente dedicati alle procedure da avviare in caso di contaminazione di un sito. “Procedure” e non “procedura” in quanto, a differenza della disciplina del decreto Ronchi le nuove regole prevedono una serie autonoma di procedimenti che coinvolgono, sia il responsabile materiale e il soggetto a cui l’evento è addebitabile, sia il proprietario del sito ed ogni altro titolare di diritti reali o di godimento, abbandonando quell’unitarietà procedimentale propria del decreto Ronchi.

Numerose e di rilievo sono le novità della nuova disciplina.

Come visto, l’art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 e il d.m. n. 471/1999 definiscono “sito inquinato” quel sito in cui anche uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque sotterranee o superficiali risulta *oggettivamente* pari o superiore ai valori limite espressamente previsti dalla legge ⁽²⁷⁾. Il superamento comporta per il sito l’acquisto della qualifica di “inquinato” e l’obbligo per il responsabile di avviare la procedura unica di risanamento ambientale che lo porta a porre in essere le misure di sicurezza d’emergenza, ad avviare la bonifica (nei suoi tre livelli del piano di caratterizzazione, del progetto preliminare e del

⁽²⁶⁾ Il codice ambientale di cui si riferisce nel testo è rappresentato dallo schema di decreto legislativo approvato in ultima lettura dal Consiglio dei ministri nella seduta del 10 febbraio 2006, ed è a tale versione che si fa riferimento in questo lavoro. Attualmente il provvedimento è in attesa della firma del Presidente della Repubblica per la sua promulgazione e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, senonché il 20 marzo 2006, il Presidente Ciampi ha omesso di apporre la sua firma nell’immediato, preferendo rivolgersi al Governo per ottenere dei chiarimenti in merito al contenuto del decreto e alla procedura seguita per la sua approvazione. Sembra, infatti, che il Presidente Ciampi, pur nell’assenza di un obbligo espresso nella legge delega, abbia sollevato comunque dubbi di legittimità per l’omessa consultazione del Consiglio di Stato ed abbia avanzato perplessità sul contenuto stesso dei singoli articoli e sul rispetto dei limiti della delega conferita dal Parlamento. Ad oggi, 25 marzo 2006, quindi, si è in attesa che il Governo fornisca siffatti chiarimenti alla Presidenza della Repubblica e che l’attuale situazione di “stallo” si “sblocchi” definitivamente con una decisione che ponga termine, nell’uno o nell’altro senso, al dubbio in cui attualmente vivono tutti i possibili interessati.

⁽²⁷⁾ Cfr. *supra* par. 2.

progetto definitivo di bonifica) e concludere con il ripristino dello stato dei luoghi.

Nella nuova disciplina sulle bonifiche, che a breve dovrebbe rimpiazzare quella indicata ⁽²⁸⁾, il legislatore sostituisce la definizione di “sito inquinato” con due nuove figure: il sito “potenzialmente contaminato” e il sito effettivamente “contaminato”. L’attribuzione delle qualifiche, da cui derivano specifici obblighi e trovano applicazione differenti procedure, dipende da due livelli distinti di contaminazione: le Concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e le Concentrazioni soglia di rischio (CSR). La prima rappresenta solo una soglia di “allarme”, superata la quale, il responsabile è obbligato a porre in essere tutte le misure di prevenzione e quelle di messa in sicurezza d’emergenza necessarie, dandone immediata notizia (del superamento delle CSC e degli interventi urgenti attuati) al comune e alla provincia competenti. Entro i successivi trenta giorni, lo stesso responsabile deve presentare alla regione il piano di caratterizzazione e, sulla base delle risultanze ed entro sei mesi dalla sua approvazione, è tenuto a presentare, ancora alla regione, i risultati di un’analisi del rischio sanitario del sito. Con tale analisi del rischio si determinano le CSR specifiche per quel sito, al di sopra delle quali la presenza di contaminanti è pericolosa per la salute dell’uomo e per l’ambiente.

L’analisi del rischio, quindi, si concretizza in una nuova fase all’interno della procedura di risanamento ambientale di un sito: quella in cui l’autore della procedura accerti la reale condizione di pericolo per la salute e l’ambiente del sito contaminato. I risultati ottenuti con tale nuova fase, possono portare a due differenti situazioni:

a) i livelli di concentrazione delle sostanze inquinanti sono *oggettivamente* pari o superiori alle CSC, ma *soggettivamente* non portano alla qualificazione di “contaminato” per il sito, in quanto pari o inferiori alle CSR specifiche che il sito può “sopportare”.

b) i valori di inquinamento sono superiori alle CSR stabilite con l’analisi del rischio e la regione ne certifica la consistenza.

Nel primo caso, con l’approvazione del documento di analisi del rischio, la procedura di risanamento è conclusa positivamente e il responsabile è esentato dal proseguire le attività di eliminazione od isolamento delle fonti di contaminazione rinvenute. La Conferenza di

⁽²⁸⁾ V. *supra* nota 26.

servizi, di supporto alla regione, però, ha la facoltà di richiedere lo svolgimento di un «programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione riscontrata in relazione agli esiti dell'analisi del rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito» (art. 242, comma 5 del codice dell'ambiente). Entro i successivi sessanta giorni, il responsabile che ha attivato la procedura, è tenuto a presentare alla provincia e alla regione un piano di monitoraggio (con indicazione dei parametri monitorati, delle frequenze e della durata di siffatte attività) che la regione medesima può approvare o respingere nei trenta giorni successivi. La decisione della regione è assolutamente discrezionale e riferita al caso concreto. In altre parole, in caso di un inquinamento limitato, statico e con concentrazioni inferiori ai limiti delle CSR, è possibile trattare con le autorità gli interventi da effettuare con un ampio margine di negoziazione. Al termine del periodo di monitoraggio, il soggetto responsabile della procedura deve presentare una relazione tecnica conclusiva delle attività che chiude definitivamente la procedura. Nel caso in cui, però, il contenuto della relazione tecnica rilevi il superamento delle CSR anche per un solo elemento contaminante, il responsabile è tenuto a proseguire la procedura di risanamento.

Nel secondo caso, ovvero nel caso in cui, al termine del programma di monitoraggio, alcuni valori abbiano superato le CSR, la procedura di risanamento ambientale deve invece proseguire, ma l'effettiva bonifica del sito non è l'unico intervento attuabile. Alla luce delle definizioni di cui all'art. 240 del codice dell'ambiente e sulla base della lettera dell'art. 242, infatti, tale procedura rappresenta solo una delle possibili soluzioni, in quanto il codice dell'ambiente distingue in primo luogo tra siti con attività in esercizio e siti dismessi. Nei primi, il responsabile deve attuare la “messa in sicurezza operativa”, consistenti anche in interventi transitori di contenimento della contaminazione (lett. “n” dell'art. 240 del codice dell'ambiente) ⁽²⁹⁾ e in attività di risanamento ambientali compatibili,

⁽²⁹⁾ La lett. “n” dell'art. 240 definisce “messa in sicurezza operativa” come «l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente» e che consistono anche in *interventi transitori di contenimento* della contaminazione (ossia, probabilmente, identificabili con quegli interventi di “messa in sicurezza d'emergenza” che lo stesso legislatore destina «a contenere la diffusione delle

pure per tempistiche, con le operazioni industriali in svolgimento (allegato 3 al titolo V del codice dell'ambiente) e tale "messa in sicurezza operativa" perdura fino alla cessazione (che potrebbe anche non avvenire mai o solo dopo molti anni) ⁽³⁰⁾ delle attività commerciali in esercizio sul sito. Nei secondi, invece, il responsabile della contaminazione può procedere o con una "messa in sicurezza permanente" («l'insieme degli interventi atti a *isolare in modo definitivo* le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti») ovvero con una vera e propria bonifica («l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse... ad un *livello uguale o inferiore* ai valori delle... CSR»).

Sulla base dei criteri di individuazione delle migliori tecniche di intervento a costi sostenibili (conosciute come "Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs" o BATNEEC), sarà lo stesso responsabile che suggerisce la tipologia di intervento da attuare nel sito, presentando alla regione il relativo progetto (di bonifica, di messa in sicurezza permanente o di messa in sicurezza operativa) con indicazione delle tecnologie scelte.

Argomento a parte, ma ugualmente di rilievo, risulta essere quello relativo all'onere reale che dovrebbero rappresentare per il proprietario del sito contaminato le attività di risanamento ambientale. Ai sensi dell'art. 253 «gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati *qualora effettuati d'ufficio* dall'autorità competente [corsivo aggiunto]». Ossia, ai sensi del nuovo provvedimento ambientale, l'onere reale (particolare esempio di obbligazione *propter rem* o ambulatoria, che segue il bene con la sua circolazione e che pone in luce sia il rapporto con l'obbligato, sia il rapporto immediato con la cosa) nasce, non già come in precedenza ai sensi del decreto Ronchi in conseguenza dell'evento che impone di intervenire con l'avvio della procedura di risanamento ambientale (l'inquinamento o il pericolo concreto ed attuale), bensì solo in un momento successivo, quello in cui tali

sorgenti primate di contaminazione, [ed] impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito»: lett. "m" dell'art. 240).

⁽³⁰⁾ Si pensi, al riguardo, che il sito industriale di Bussi (Pescara), uno dei primi insediamenti chimici italiani, attivo sin dal 1902 con un impianto di clorosoda, risulta essere ancora efficiente e all'avanguardia.

attività, pur obbligatorie e necessarie, sono già state eseguite d'ufficio dalle Autorità competenti. Nel senso che la fonte obbligazionaria (obbligazione che consiste comunque in un *facere*: l'esecuzione degli interventi di risanamento) è da ritrovarsi, non in genere nel presupposto di operatività degli obblighi di azione per il responsabile dell'inquinamento, ma solo in seguito, ad attività compiute, e solo nel caso in cui tali attività siano eseguite dalle Autorità pubbliche. Per cui, il proprietario, onerato reale, è chiamato ad un ruolo di intervento non più attivo, in dipendenza dell'onere reale che nasce con l'inquinamento e che comporta l'obbligo di porre in essere le operazioni di risanamento, ma si ritrova coinvolto dal punto di vista meramente economico, potendo unicamente estinguere tale obbligazione *propter rem* con il versamento alle Autorità competenti del corrispettivo dei costi sopportati. In una frase: l'onere reale sul sito non è più collegato all'obbligo di attivazione delle procedure di bonifica anche da parte di un nuovo proprietario dell'area inquinata, ma direttamente alla restituzione delle spese sostenute dalle autorità nel compimento degli interventi di risanamento e bonifica.

In concreto, però, tale ripetibilità delle somme pubbliche anticipate appare essere una duplicazione della prerogativa già riconosciuta alle Autorità competenti ai sensi dei commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 253.

In forza di tali commi, infatti, le somme anticipate dalle Autorità competenti sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree interessate e sono ripetibili ai danni del proprietario o dei terzi acquirenti (previa escussione infruttuosa nei confronti del responsabile dell'inquinamento o impossibilità di rivalsa), nei limiti del valore venale, di mercato dell'immobile.

Pertanto, le due differenti obbligazioni nascono contemporaneamente da una medesima fonte, ma hanno natura sostanzialmente diversa. L'onere reale ha ad oggetto un'obbligazione di *facere*, che dà origine ad un obbligo di pagamento dell'equivalente del danno emergente e del lucro cessante in caso di inadempimento. Il rimborso delle spese degli interventi adottati dall'Autorità competente per eseguire i lavori di risanamento ambientale, invece, ha natura di obbligazione sostanzialmente pecuniaria.

Ci si chiede, quindi, se la scelta di far nascere un onere reale per il compimento di un'attività che, di fatto, non è eseguibile in quanto già eseguita alla sua nascita, non sia strumentale ad evitare oneri in capo

al proprietario del sito, ovvero non sia esclusivamente un “veicolo” attraverso il quale poter reclamare legittimamente al titolare del bene importi anche maggiori rispetto a quelli ripetibili con la sola obbligazione pecuniaria.

Si constata, però, che la nuova formulazione di tale istituto di “rivalsa” pone termine ad ogni diatriba interpretativa in merito al valore limite di risarcibilità cui il proprietario poteva essere chiamato nei confronti della pubblica amministrazione; con il nuovo decreto legislativo tale limite è indicato nel valore venale del bene inquinato, così che il proprietario non rischia più di dover risarcire il comune o la regione per le opere di risanamento ambientale con tutto il suo patrimonio presente e futuro (art. 2740 cod. civ.), ma solo nei limiti del valore del bene oggetto di tali opere.

Riguardo, invece, al periodo transitorio tra la precedente e la nuova disciplina, l’art. 265 del codice dell’ambiente espressamente prevede che «fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto [quella riferita alle bonifiche – ndr], entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all’autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto». Ossia, ai sensi di tale norma, è riconosciuta la facoltà a chi ha in corso un’attività di risanamento ambientale ai sensi del decreto Ronchi e del d.m. n. 471/1999, di procedere alle attività nel rispetto della nuova disciplina. Il passaggio alle nuove regole è possibile solo entro 180 giorni dall’entrata in vigore del provvedimento e potrà avvenire presentando, secondo la nuova disciplina, alle Autorità competenti un progetto di adeguamento delle attività di risanamento in corso. La regione, a questo punto, esaminerà la documentazione presentata ed indicherà eventuali varianti al progetto per renderlo compatibile con la nuova normativa e adeguato rispetto agli scopi da sempre perseguiti.

Al comma 3 dell’art. 245 del codice dell’ambiente, infine, il legislatore delegato ha inserito una disposizione “fotocopia” del comma 3 dell’art. 9 del d.m. n. 471/1999, elevando di grado, nella gerarchia delle fonti, la disposizione amministrativa ⁽³¹⁾. Ai sensi di

⁽³¹⁾ Dubbi, a riguardo, permangono in merito alla legittimità stessa di una siffatta legificazione, rispetto all’ampiezza e al contenuto della delega conferita al Governo.

tale precedente disposizione, si consentiva a tutti gli interessati (proprietari o gestori di un sito) che avessero riscontrato nel proprio sito valori inquinanti superiori ai limiti di legge, di auto-denunciarsi entro un periodo di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto ministeriale, potendo beneficiare, così, di una procedura più lenta rispetto a quella istituzionale, con tempistiche regolate dalla regione. La possibilità di beneficiare della procedura agevolata, però, era limitata alle sole ipotesi di inquinamento pregresso senza fonte attiva e tale caratteristica si desumeva dall'inciso contenuto nel primo comma del medesimo art. 9 che, indicando la possibilità per gli "interessati - non responsabili" di attivarsi volontariamente, sottoponeva l'operatività della procedura «al di fuori dei casi di cui agli articoli 7 e 8», ossia in assenza di ipotesi di inquinamento riferibile ad un attività attuale (art. 7) ovvero quando le pubbliche autorità non si fossero attivate loro stesse (art. 8).

Nel nuovo codice dell'ambiente, invece, tale inciso è stato omesso ed è stato sostituito da un generico riferimento agli «obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242». La conseguenza è che il proprietario o il gestore dell'area, quando estranei agli eventi di contaminazione, potrebbero beneficiare della procedura agevolata con un'auto-denuncia da presentarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del nuovo provvedimento, ma l'inquinamento oggetto di auto-denuncia potrebbe essere, non solamente quello storico, pregresso e non collegato ad alcuna fonte attiva, ma anche quello verificatosi durante siffatto periodo ed anche nel caso in cui la relativa fonte fosse ancora in grado di diffondere la contaminazione. A seguito della comunicazione, la provincia sarebbe tenuta ad attivare le indagini per l'individuazione del responsabile, ma la procedura a cui si sottoporrebbero volontariamente il proprietario o i gestori del sito si svolgerebbe comunque con tempistiche pre-determinante dalla regione, unitamente alle altre ipotesi auto-denunciate durante il medesimo periodo. Pertanto, potrebbe verificarsi l'ipotesi del tutto paradossale di un medesimo inquinamento oggetto, allo stesso tempo, sia di una procedura di risanamento agevolata avviata dal proprietario (o dal gestore dell'area) incolpevole, sia una procedura ordinaria nel caso in cui il responsabile venisse individuato dalla provincia.

7. - In merito alle prime misure d'intervento da attivare in caso di inquinamento, il dm n. 471/1999 le identifica nella categoria unitaria delle "misure di sicurezza d'emergenza", ricomprendendovi tutti i primi interventi sul sito atti a salvaguardare l'ambiente in attesa della successiva bonifica. Nel codice dell'ambiente, al contrario, tali attività sono suddivise e hanno un differente regime giuridico. La distinzione non è chiara e probabilmente dovrà essere verificata caso per caso. Si distingue tra "messa in sicurezza d'emergenza" e "misure di prevenzione". La prima è definita come «ogni intervento immediato o a breve termine da mettere in opera nelle condizioni di emergenza in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente» (lett. "m" dell'art. 240 del codice dell'ambiente).

Le "misure di prevenzione", invece, sono definite come «le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una *minaccia imminente* per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente *probabile* che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia [corsivo aggiunto]» (lett. "i" dell'art. 240).

Ad una prima lettura di tali definizioni e alla luce dell'art. 245 del codice dell'ambiente, le due tipologie sembrerebbero riferirsi a differenti fasi: la "messa in sicurezza d'emergenza" si attiverebbe in caso di effettiva contaminazione; le misure di prevenzione, invece, quando vi è un "rischio probabile" di contaminazione. Apparentemente, i due momenti si presentano sostanzialmente equiparabili a quella dicotomia nei presupposti di operatività delle misure di sicurezza d'emergenza del decreto Ronchi ("l'inquinamento" e il suo "pericolo concreto ed attuale")⁽³²⁾.

⁽³²⁾ Ciò potrebbe essere confermato dall'esame dell'art. 245. Pur sembrando intenzione del legislatore quella di voler abbandonare il concetto di "pericolo concreto ed attuale" di inquinamento, l'art. 245 richiama tale concetto nel comma 2, quale presupposto di operatività di un obbligo di intervento a carico di soggetti diversi dal responsabile della contaminazione.

Tuttavia, ad una lettura più attenta, l'art. 245 del codice dell'ambiente sembrerebbe porre le due tipologie di interventi sullo stesso piano, giungendo perfino a sovrapporne il contenuto ed a confonderne le caratteristiche.

Gli interventi di "messa in sicurezza d'emergenza" sembrerebbero possedere il medesimo regime giuridico previsto per le "misure di sicurezza d'emergenza" del decreto Ronchi, potendo essere imposte solo ai soggetti obbligati ad attuare la bonifica o la messa in sicurezza operativa o permanente del sito, ossia: il responsabile dell'inquinamento e, negli stessi limiti previsti in precedenza, il proprietario ⁽³³⁾. Le "misure di prevenzione", invece, dovrebbero essere attuate dal responsabile dell'inquinamento, nell'immediatezza dell'evento che può aver messo potenzialmente in rischio il sito, ma dovrebbero essere attuate anche da quel «proprietario o gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto ed attuale del superamento delle... CSC». Ossia, a differenza di quanto disposto dal decreto Ronchi le "misure di prevenzione" non sono attività proprie del solo responsabile o della pubblica amministrazione in caso di sua inattività, ma sono interventi che devono essere attuati anche dal proprietario e dagli altri titolari di diritti reali o di godimento del sito, indipendentemente dalla loro partecipazione all'evento, come obbligo soggettivo diretto.

In che cosa operativamente consistano tali misure, e come possano distinguersi dalla "messa in sicurezza di emergenza", però, non è facilmente intuibile dalla loro definizione. Anzi, i due termini utilizzati per individuare le due tipologie di interventi, "contenere la diffusione" per la messa in sicurezza d'emergenza e le "iniziative per contrastare un evento" che minaccia l'ambiente, appaiono identificarsi in medesime attività.

Per cercare di dare un senso alla diversità di espressioni, si potrebbe ipotizzare che siano due diverse attività da esercitare, se necessario, contemporaneamente: le misure di prevenzione sarebbero destinate a ridurre la fonte attiva dell'inquinamento con ogni accortezza dettata dalla diligenza del caso, per non causare (ulteriori) danni all'ecosistema e alla salute dei cittadini e dei lavoratori. Le "misure di sicurezza d'emergenza" sarebbero vere e proprie attività di bonifica preliminari, come l'utilizzo di impianti di *pump&treat* per

⁽³³⁾ Cfr. *supra* par. 4.

cercare di delimitare la contaminazione di una falda sotterranea. Tale differenza potrebbe risultare (sufficientemente) chiara in alcune fattispecie concrete (tipo: un inquinamento causato da un soggetto non ancora identificato che, proveniente da una fonte interna ancora attiva al sito, il gestore dovrebbe ridurre intervenendo su tale fonte, anche con interventi strutturali), ma il più delle volte appare ambigua e di difficile identificazione (ad esempio: se la fonte attiva dell'inquinamento è esterna al sito o ancora non è stata individuata internamente, dubbi vi sono nell'individuare il confine tra “misura di prevenzione” e “messa in sicurezza d'emergenza” e, quindi, obblighi o meno a carico dei soggetti non responsabili dell'evento).

8. - Ora alcune conclusioni. La disciplina della bonifica dei siti nel nuovo codice dell'ambiente è di difficile lettura, in quanto sembra sottoposta a spinte divergenti e appare poggiarsi su plurimi interessi, a volte tra essi antinomici. Talora le nuove regole affievoliscono le responsabilità dell'inquinatore, come accade con le novità introdotte sul reato di omessa bonifica. Come visto, ai sensi dell'art. 51 *bis* del decreto Ronchi, è ritenuto responsabile e punibile chiunque cagiona l'inquinamento o il pericolo concreto ed attuale di inquinamento, nel caso in cui non provveda alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17⁽³⁴⁾.

Nel codice dell'ambiente le novità principali sui profili sanzionatori delle regole della bonifica sono tre. Innanzitutto, la nuova norma incriminatrice (l'art. 257) fa venir meno il riferimento al “pericolo concreto ed attuale” di inquinamento, così delimitando la condotta penalmente rilevante alla omissione dell'avvio delle procedure in caso di superamento dei limiti tabellari disposti dalla norma.

Inoltre, la condotta del reato è integrata solo dalla “non esecuzione della bonifica in conformità al progetto approvato”. Così, mentre la precedente formula sanzionava, sia le violazioni del contenuto del piano di bonifica approvato in conferenza di servizi, sia la mancata esecuzione delle attività prodromiche, il reato ora è collegato esclusivamente alla mancata o errata esecuzione del progetto e non

⁽³⁴⁾ V. *supra* par. 5.

alle mancate (o errate) attività che si sarebbero dovute compiere nelle varie fasi procedurali antecedenti.

Infine, la terza novità chiarisce un dubbio interpretativo di non poco conto. In dottrina e giurisprudenza si discute sul valore da attribuire ai progetti di bonifica approvati formalmente dalle autorità, in realtà non idonei a bonificare il sito. L'interpretazione prevalente della attuale disciplina non attribuisce a tali atti efficacia scriminante del reato di omessa bonifica⁽³⁵⁾: l'inquinatore può essere sottoposto alla sanzione penale anche se ha attuato un progetto approvato dalle Autorità che non consente la corretta bonifica del sito. Con il nuovo comma 4 dell'art. 257, tale possibilità viene meno in quanto è espressamente previsto che «l'osservanza dei progetti approvati... costituisce condizione di non punibilità».

Se in occasione della nuova formulazione del reato di omessa bonifica il codice dell'ambiente delimita la portata delle responsabilità dell'inquinatore, talvolta il legislatore delegato ha effettuato scelte se non tecnicamente scorrette, quantomeno incerte, problematiche e di dubbia efficacia. Ad esempio, nel caso della nuova formulazione dell'onere reale, si confermano istituti privatistici già presenti nelle previgenti regole, ma ora ambigui nella formulazione e probabilmente in conflitto con le stesse finalità per cui erano stati originariamente introdotti⁽³⁶⁾.

In conclusione, per sapere se lo sviluppo sostenibile delle attività economiche sia stato incentivato ovvero mortificato, se le nuove norme sulla bonifica dei siti e, in particolare, le prime misure a tutela dell'ambiente e a salvaguardia della salute dei cittadini, siano efficaci o, viceversa, compromettano la già esigua competitività delle imprese che esercitano sul nostro territorio, non ci resta che attendere il comportamento dei privati e delle amministrazioni competenti. Con una speranza: che si acquisisca definitivamente la consapevolezza che l'adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali e la conversione del sistema produttivo verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini, oltre a

⁽³⁵⁾ In questi termini, ad esempio, Santoloci (*Rifiuti, acqua e altri inquinamenti. Tecnica di controllo ambientale*, Roma, 2005) che riteneva non penalmente rilevanti le sole ipotesi in cui una CTU avesse riscontrato l'effettiva idoneità delle attività eseguite per il risanamento ambientale del sito.

⁽³⁶⁾ Su tale aspetto v. *supra* par. 6.

conseguire uno sviluppo sostenibile delle attività imprenditoriali, aumenta la stessa capacità concorrenziale della nostra economia. Ormai la crescita non può che passare attraverso la rivoluzione produttiva generata dall'avvento delle tecnologie, tra cui, oltre quelle della comunicazione e della informazione, si annoverano quelle a servizio della qualità della vita e della protezione del territorio ⁽³⁷⁾.

⁽³⁷⁾ Sul rapporto tra il nostro sistema economico e la tutela dell'ambiente e del territorio, in un'ottica di conservazione ma anche di crescita delle attività imprenditoriali v. UNGANO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Roma-Bari, 2004 e il recente saggio di Nicola Rossi dal titolo, *Mediterraneo del nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, 2005.