



Bonifiche: il proprietario che “decide” non può ripensarci

Nota a Sentenza Tar Toscana, Sez II, 22 giugno 2010, n. 2035

di SILVANO DI ROSA (*)

Consulente Legale Ambientale

Per quanto si possa continuare a parlare di *bonifiche di siti contaminati*, ci sarà sempre qualcosa di nuovo da aggiungere trattando di un argomento così complesso. Stavolta è il Giudice Amministrativo per la Toscana ad offrircene lo spunto, con una sentenza di questi giorni: la 2035 del 22 giugno 2010, emanata dalla Seconda Sezione del Tribunale toscano.

Con tale decisione è stato rigettato – e in parte dichiarato inammissibile – il ricorso promosso, dalla Società proprietaria di un'area, avverso provvedimenti adottati dal Comune di Volterra, con i quali era stato/a : [a] approvato un *piano della caratterizzazione*, [b] ingiunto alla Società ricorrente di provvedere alla elaborazione del conseguente *progetto di bonifica* con assegnazione di un preciso termine, [c] respinta l'approvazione di uno *studio per analisi di rischio sito specifica* effettuato e proposto dalla stessa Società.

Correndo il rischio di dar adito ad una contraddizione rispetto a quanto asserito di recente ¹, non possiamo far altro che **concordare** con la decisione del Collegio giudicante, nonostante che il ricorso sia stato proposto dalla Società *proprietaria* dell'area e destinataria di provvedimenti determinanti obblighi in materia di *bonifiche*; i quali, giustamente, non sono stati affatto scalfiti dall'attuato tentativo di censurarli.

La nostra adesione, in realtà, non determina alcuna incoerenza, non essendoci stato alcun ripensamento – né tantomeno una qualche condotta schizofrenica – tra le nostre fila, dove si continua a ritenere insussistente un *obbligo di bonificare* in capo al proprietario “incolpevole” di un'area risultata inquinata, dal momento in cui, nel nostro ordinamento giuridico, non si ritrova un tale “diktat” volto al proprietario che non sia anche responsabile dell'inquinamento riscontrato in loco. Il *dominus* di un'area ha solo la *facoltà* di bonificarla, per mantenerla libera da pesi e – ove si prospetti la possibile attuazione di interventi di bonifica d'ufficio da parte dell'Autorità competente – fare in modo da non risultare assoggettato alle conseguenze economiche derivanti dall'onere reale (che, in tal caso, grava sull'immobile ex-art. 253 D.Lgs. 152/2006), per quanto incidano entro i limiti di valore del bene bonificato.

¹

Quando meno te lo aspetti... ti vien detto di bonificare!, anche nel sito www.giuristiambientali.it



C'eravamo lasciati² "rammentando" al proprietario *incolpevole* della possibilità di essere lui stesso a ritenere **conveniente** intraprendere la bonifica dell'area, per evitare di trovarsi "espropriato" del bene immobile inquinato. La decisione in commento riguarda per l'appunto una situazione di questo tipo: un proprietario che ha deciso di esercitare la facoltà di avviare un procedimento di bonifica volontaria. Oggi, diremmo ai sensi dell'articolo 245, comma 1, del D.Lgs. 152/2006; nel caso interessato dalla sentenza 2035/2010, invece, il riferimento è doverosamente fatto all'art. 9 del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, giustappunto rubricato «*Interventi ad iniziativa degli interessati*» e da leggersi in combinato disposto con quello che - all'epoca - era l'articolo 17, comma 13-bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi).

Venendo ai fatti, dalla lettura della sentenza ci è dato sapere che, nel marzo 2001, la Società in questione, quale proprietaria dell'area, si era attivata - ai sensi dell'art. 9 D.M. n. 471/1999 ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 13 bis, D.Lgs. n. 22/97³ - dando avvio ad una "procedura di bonifica"⁴, per far fronte ad uno stato di inquinamento da mercurio riscontrato nel proprio cespite immobiliare e dintorni. D'altronde, proprio l'anzidetto articolo 9⁵ consentiva al proprietario di un sito contaminato (così individuato in base ai criteri *tabellari* allora vigenti) di attivare *motu proprio* le procedure di bonifica allora vigenti.

In tal senso, la Società - poi divenuta ricorrente - realizzava un primo intervento di messa in sicurezza del terreno inquinato, redigendo e poi presentando agli Enti preposti un piano della caratterizzazione. Senza escludere che l'intento fosse anche quello di individuare i soggetti da considerare responsabili dell'inquinamento - sui quali poi cercare di far gravare gli oneri di bonifica - ma, di fatto, attivandosi in prima persona nella qualità di proprietaria dell'area. D'altra parte, come esplicitamente rilevato dal T.A.R. Toscana, è la stessa Società ricorrente ad essere stata, all'epoca, conscia della necessità di procedere anche all'eventuale bonifica. Questo - desume il Collegio - sulla scorta di ragioni proprie, presumibilmente di carattere commerciale o imprenditoriale, forse finalizzate al non dover attendere il macchinoso avvio

² Vds. nota precedente

³ Secondo il quale: «*Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente articolo possono essere comunque utilizzate ad iniziativa degli interessati*»

⁴ Intesa come procedimento amministrativo complessivo tipicamente costituito da una prima fase della *caratterizzazione*, una eventuale seconda fase di *progettazione preliminare* ed un'eventuale ultima fase di *progettazione definitiva* di un intervento di bonifica.

⁵ Art. 9: « Il proprietario di un sito o altro soggetto che - al di fuori dei casi di cui agli articoli 7 e 8 - intenda attivare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale, ai sensi dell'articolo 17, comma 13-bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e del presente regolamento, è tenuto a comunicare alla Regione, alla Provincia ed al Comune la situazione di inquinamento rilevata nonché gli eventuali interventi di messa in sicurezza d'emergenza necessari per assicurare la tutela della salute e dell'ambiente adottati e in fase di esecuzione»



dei relativi procedimenti da parte degli Enti preposti e riuscire così a liberare le proprie aree dall'inquinamento evitando l'imposizione dell'onere reale previsto dalla normativa di riferimento nel caso si giungesse ad un *intervento d'ufficio* (con residuale eventuale possibilità di rivalsa nei confronti dei diretti responsabili, eventualmente individuati come non coincidenti con i proprietari stessi).

Di conseguenza, il Comune territorialmente competente, approvava il risultato delle indagini condotte in attuazione del *piano della caratterizzazione* (preventivamente già approvato), disponendo però ulteriori prescrizioni a carico della *volenterosa* proprietaria, tra cui quella di provvedere all'elaborazione di un progetto di bonifica – preliminare o definitivo – oltre all'altra consistente nel dover integrare ulteriormente la definita fase di caratterizzazione, mediante nuovi specifici campionamenti di matrici ambientali.

Non si può negare come fosse assolutamente prevedibile che l'avvio del procedimento di cui all'art. 9 del D.M. n. 471/99 avrebbe imposto alla proprietaria *volenterosa* di “**viverlo integralmente**”, dovendo anche sottostare – a tal punto – anche all'obbligo di bonifica dell'area, risultata eventualmente necessaria, indipendentemente da quale fosse e di chi fosse la concreta responsabilità della contaminazione – salvo rivalsa civilistica verso di questi –. A tal riguardo, il Collegio giudicante non manca di sottolineare che, trattandosi di una scelta effettuata esclusivamente dal *dominus* dell'immobile – senza alcuna imposizione da parte dell'Autorità –, non spettava certamente all'amministrazione comunale precedente stare a valutare (in alcun modo) quali fossero i motivi, di vario genere, risultati determinanti della preferenza accordata dal privato ad una tale soluzione della questione.

Siamo però di fronte ad una delle tante procedure di bonifica non ancora concluse al momento dell'entrata in vigore del “Codice dell'Ambiente”: D. Lgs. 03 aprile 2006, n. 152; tant'è che, per la fattispecie in esame, al 30 aprile 2006 non risultava ancora adottato il progetto definitivo né erano stati realizzati i relativi interventi.

E' per questo che – una volta incardinando il ricorso di fronte al Tribunale Amministrativo per la Toscana – la proprietaria dell'area, fra le altre cose, ha subito cercato di evidenziare come la normativa, nel frattempo entrata in vigore – quindi il nuovo D.Lgs. n. 152/2006 a proprio avviso da applicare *tout court* al caso di cui si discute –, prevedesse l'obbligo di giungere ad una bonifica solo se dimostratasi necessaria dall'esito sfavorevole di un'analisi di rischio sito specifica, determinante l'accertamento di un superamento delle *concentrazioni soglia di rischio* (C.S.R.) in tal modo calcolate per quella particolare situazione.

Purtroppo per la ricorrente, tale pretesa non risulta essere fondata, in quanto le *bramate* procedure, di cui all'articolo 242 del “nuovo decreto”, sarebbero state applicabili al caso di specie se solo la Società ricorrente avesse *validamente* dato attuazione alla previsione contenuta all'articolo 265, quarto comma del D.Lgs. 152/06. Tale norma, in effetti, consentiva a detta Società di valutare attentamente l'adeguatezza di poter *rimodulare* gli obiettivi di bonifica – già autorizzati dalla predetta amministrazione comunale di Volterra – alla luce ed in conformità con le nuove previsioni normative di cui alla Parte IV, Titolo VI del decreto 152/2006; con particolare, pur se non esclusivo, riferimento alle procedure operative stabilite con l'articolo



242 e seguenti.

Dunque, con la presentazione di **idonea relazione** e l'avvio di un procedimento amministrativo ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 265, comma 4⁶, D.Lgs. 152/2006, si sarebbe potuto "trasferire" la procedura in corso, dall'ambito del previgente regime del decreto Ronchi a quello del vigente "Codice" 152 del 2006.

Così non è stato, in quanto la comunicazione, trasmessa agli Enti nell'ottobre del 2006 da parte della Società proprietaria dell'area, risulta non essere stata considerata idonea ad attivare la «*rimodulazione degli obiettivi di bonifica*». Di conseguenza, per quanto quell'intervento di bonifica non potesse considerarsi già "realizzato", i relativi obiettivi di bonifica⁷ non sono stati rimodulati, non potendo così – neppure con l'approvazione di un documento di analisi di rischio dimostrante il rispetto delle CSR con esso determinate – tentare di giungere alla conclusione positiva del procedimento per il tramite dei nuovi criteri.

Per amor del vero, oltre che per sedare superflui rimpianti, occorre precisare che, in ogni caso, se anche si fosse verificata l'anzidetta «*rimodulazione*», la questione in oggetto – in tutta probabilità – non sarebbe mutata di molto, visto che l'esito dell'*analisi di rischio sito specifica* – **ugualmente effettuata** dalla Società ricorrente – non è risultato del tutto favorevole⁸ oltre che ritenuto, il documento stesso, non del tutto adeguato.

La conclusione – del T.A.R. adito, ma anche di chi scrive – appare piuttosto scontata. Una volta avviate le procedure per gli interventi "di bonifica" *ad iniziativa di parte*, l'interessato non può fermarsi alla sola messa in sicurezza e conseguente redazione di un piano della caratterizzazione, ma, ove ne sussistano le condizioni, è obbligato a partecipare fino in fondo al procedimento cui ha dato impulso, anche al fine di dare luogo alla bonifica ed al ripristino ambientale eventualmente risultati necessari.

Chi intende fruire della facoltà, concessagli dalla legge, di avviare le procedure sopra esposte, deve quindi aver ben presente che non potrà – *medio tempore* – invocare le Autorità affinché applichino le norme che prevedono l'imposizione di interventi diretti a carico di un *individuando* responsabile della contaminazione, in quanto trattasi di altra fattispecie, ben diversa dalle procedure a tal punto già avviate *ad impulso di parte*.

⁶

«4. Fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, 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. L'autorità competente **esamina** la documentazione e **dispone** le varianti al progetto necessarie ».

⁷

Consistenti nel conseguire il rispetto dei valori di concentrazione limite accettabili nelle matrici ambientali sotterranee fissati con le tabelle di cui all'Allegato 1 al DM 471/99

⁸

Con CSR superata per il "bersaglio" bambino e per il "bersaglio" lavoratore in relazione all'inalazione "outdoor" di vapori.



Per quanto detto è d'obbligo che il proprietario incolpevole mediti a lungo prima di attivarsi ai sensi - oggi - dell'art. 245, comma 1, D.Lgs. 152/2006, trattandosi di una scelta definitiva, dopo la quale, avendo *messo la mano all'aratro*, non ci si può volgere indietro.

(*) **CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE**

Avvocato in Empoli (FI)

*Membro dell'Associazione Giuristi Ambientali – Roma
Docente Master di II livello in Diritto dell'Ambiente
Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza*

Studio in Empoli, Via Antonio Ligabue, n. 2/a

avv.silvanodirosa@dirosambiente.it

Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

RIVISTA MENSILE
ANNO XIX
GENNAIO 2011 - N. 1
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO F6
20090 MILANO/FIORI ASSAGO

1

DIREZIONE SCIENTIFICA:
Franco Giampietro
Stefano Maglia
Alberto Muratori

Fiscaltà

Ripensamenti
sulla natura tributaria
della tariffa rifiuti

Bonifiche

Criteri di imputazione
della responsabilità
ambientale

Gestione rifiuti

Adempimenti amministrativi:
novità dal «Quarto Decreto
Correttivo»

Fonti rinnovabili

Autorizzazione degli impianti:
le nuove Linee guida

00117367



5 000001 173678



IPSOA
Gruppo Wolters Kluwer



INDICIALIA
Gruppo Wolters Kluwer



www.dottrinaelavoro.it
Il valore della Dottrina Ipsoa.

DOTTRINA
LAVORO

Sommario

Rifiuti	Gestione Adempimenti amministrativi della gestione dei rifiuti: le novità introdotte dal decreto n. 205/2010 <i>Stefano Maglia, Monica Taina</i> _____	5
	Qualificazione Inerti da demolizione assimilabili a terre e rocce da scavo? (nota a Cass. Pen. n. 37195/2010) <i>Miriam Viviana Balossi</i> _____	9
Inquinamento	Bonifiche I criteri di imputazione della responsabilità ambientale <i>Ugo Salanitro</i> _____	19
	 Siti contaminati Bonifiche: il proprietario che «decide» non può ripensarci (nota a TAR Toscana n. 2035/2010) <i>Silvano Di Rosa</i> _____	25
Gestione ambientale	Tariffa rifiuti Né «Tia2», né «Tia1» sono tributi: per il Ministero delle finanze, finora si è solo scherzato <i>Alberto Muratori</i> _____	32
	Economia e ambiente La contabilità ambientale mette a confronto i territori <i>Stefania Righi, Giusy Vetrella</i> _____	37
Sviluppo sostenibile	Energia Le Linee guida sulle energie «rinnovabili» e la mancanza di una programmazione energetica (parte prima) <i>Andrea Quaranta</i> _____	47
	La Consulta bocchia (a metà) il nucleare (nota a Corte Cost. n. 215/2010) <i>Fulvio Di Dio</i> _____	56
Rassegna	Normativa Sintesi comunitaria <i>a cura di Roberta Bianchi</i> _____	64
	Giurisprudenza Corte di Giustizia europea <i>a cura di Roberta Bianchi</i> _____	67
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Maria Giulia Cosentino</i> _____	71
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i> _____	74

Bonifiche: il proprietario che «decide» non può ripensarci (nota a TAR Toscana n. 2035/2010)

✓ Silvano Di Rosa

La massima

TAR Toscana Firenze, sez. II, 22 giugno 2010, n. 2035

Il proprietario di un'area che non sia anche responsabile del suo inquinamento, ha solo la facoltà - e non l'obbligo - di bonificarla, potendo anche fruire della rimodulazione degli obiettivi di bonifica se solo si sia attivato per tempo e secondo le previste procedure. Una volta avviata volontariamente la procedura di possibile bonifica è però obbligato a parteciparvi fino in fondo, senza poter pretendere di limitarsi ad un mero intervento di caratterizzazione.

Il commento

Per quanto si possa continuare a parlare di **bonifiche di siti contaminati**, ci sarà sempre qualcosa di nuovo da aggiungere quando si tratta di un argomento così complesso. Stavolta è il Giudice Amministrativo per la Toscana a darcene l'occasione, con una recente sentenza della Seconda Sezione: la n. 2035 del 22 giugno 2010.

Con tale decisione è stato rigettato - e in parte dichiarato inammissibile - il ricorso promosso, dalla Società proprietaria di un'area, avverso provvedimenti adottati dal Comune di Volterra, con i quali era stato/a:

- a) approvato un piano della caratterizzazione,
- b) ingiunto alla Società ricorrente di provvedere alla elaborazione del conseguente progetto di bonifica con assegnazione di un preciso termine,
- c) respinta l'approvazione di uno studio per analisi di rischio sito specifica effettuato e proposto dalla stessa Società.

Consapevoli del rischio di contraddire quanto recentemente asserito (1), non possiamo far altro che concordare con la decisione del Collegio giudicante, pur trattandosi di ricorso proposto dalla Società proprietaria di un'area, divenuta destinataria di provvedimenti determinanti obblighi in materia di **bonifiche**; i quali, giustamente, non sono stati affatto scalfiti dall'attuato tentativo di censurarli.

La nostra adesione, in realtà, **non è fonte** di alcuna incoerenza o ripensamento tra le nostre fila, dove si continua a ritenere insussistente un **obbligo di bonificare** in

capo al **proprietario incolpevole** di un'area risultata inquinata, dal momento in cui, nel nostro ordinamento giuridico, non si ritrova un tale *diktat* volto al proprietario che non sia anche responsabile dell'inquinamento riscontrato in loco. Il *dominus* di un'area ha solo la **facoltà** di bonificarla, per mantenerla libera da pesi e - ove si prospetti la possibile attuazione di interventi di bonifica d'ufficio da parte dell'Autorità competente - fare in modo da non risultare assoggettato alle conseguenze economiche derivanti dall'onere reale (che, in tal caso, va a gravare l'immobile ex art. 253 D.Lgs. n. 152/2006), incidenti entro i limiti di valore del bene bonificato.

I fatti, le scelte e le ragioni

Il proprietario incolpevole ha la possibilità di ritenere conveniente intraprendere, egli stesso, la bonifica dell'area, per evitare di trovarsi «espropriato» del bene immobile inquinato.

La decisione in commento riguarda proprio una situazione di questo tipo: si tratta, infatti, di un proprietario che

Note:

- ✓ Avvocato in Firenze - Docente presso il Master di II livello in Diritto dell'Ambiente, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.

(1) *Quando meno te lo aspetti... ti vien detto di bonificare!*, anche nel sito www.giuristiambientali.it.

ha deciso di esercitare la facoltà di avviare un procedimento di bonifica volontaria.

Oggi, diremmo ai sensi dell'articolo 245, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006; nel caso interessato dalla sentenza n. 2035/2010, invece, il riferimento è doverosamente fatto all'art. 9 del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, giustappunto rubricato «Interventi ad iniziativa degli interessati» e da leggersi in combinato disposto con quello che - all'epoca - era l'articolo 17, comma 13 *bis* del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi).

Venendo ai fatti, dalla lettura della sentenza ci è dato sapere che, nel marzo 2001, la Società in questione, quale proprietaria dell'area, si era attivata - ai sensi dell'art. 9 D.M. n. 471/1999 ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 13 *bis*, D.Lgs. n. 22/1997 (2) - dando avvio ad una **procedura di bonifica** (3), per far fronte ad uno stato di inquinamento da mercurio riscontrato nel proprio cespite immobiliare e dintorni. D'altronde, proprio l'anzidetto art. 9 (4) consentiva al proprietario di un sito contaminato (così individuato in base ai criteri tabellari allora vigenti) di attivare *motu proprio* le previste procedure di bonifica.

In tal senso, la Società - poi divenuta ricorrente - realizzava un primo intervento di messa in sicurezza del terreno inquinato, redigendo e poi presentando agli Enti preposti un piano della caratterizzazione.

Senza escludere che l'intento della proprietaria dell'area fosse anche quello di contribuire all'individuazione dei soggetti da considerare responsabili dell'inquinamento - sui quali poi cercare di far gravare gli oneri di bonifica -, questa, di fatto, risulta essersi attivata in prima persona ed in tale qualità.

D'altra parte, come esplicitamente rilevato dal TAR Toscana, è la stessa Società ricorrente ad essere stata, all'epoca, conscia della necessità di procedere anche all'eventuale bonifica. Questo - desume il Collegio - sulla scorta di ragioni proprie, presumibilmente di carattere commerciale o imprenditoriale, forse finalizzate al non dover attendere il macchinoso avvio dei relativi procedimenti da parte degli Enti preposti e riuscire così a liberare le proprie aree dall'inquinamento, evitando l'imposizione dell'onere reale di cui si è già detto (con residuale ed eventuale possibilità di rivalsa nei confronti dei diretti responsabili, eventualmente individuati come non coincidenti con i proprietari stessi).

Di conseguenza, il Comune - territorialmente competente - approvava il risultato delle indagini condotte in attuazione del **piano della caratterizzazione** (preventivamente già approvato), disponendo però ulteriori prescrizioni a carico della **volenterosa** proprietaria, tra cui quella di provvedere all'elaborazione di un progetto di bonifica - preliminare o definitivo -, oltre all'altra consistente nel dover integrare ulteriormente la definita fase di caratte-

rizzazione, mediante nuovi e specifici campionamenti di matrici ambientali.

Condizioni per la rimodulazione degli obiettivi di bonifica e coerenza

Non si può negare come fosse facilmente prevedibile che l'avvio di un procedimento di cui all'art. 9 del D.M. n. 471/1999 avrebbe poi imposto alla proprietaria volontaria di **viverlo in toto**, ivi compreso il dover - a tal punto - sottostare anche all'obbligo di una bonifica dell'area, risultata eventualmente necessaria, indipendentemente da quale fosse e di chi fosse la concreta responsabilità della contaminazione - salvo rivalsa civilistica verso di questi, ove e se individuato -. A tal riguardo, il Collegio giudicante non manca di sottolineare che, trattandosi di una **libera scelta**, autonomamente effettuata dal *dominus* dell'immobile - senza alcuna imposizione da parte dell'Autorità -, non si poteva certamente pretendere che l'amministrazione comunale procedente dovesse valutare quali fossero i **motivi**, di vario genere, risultati determinanti della preferenza accordata dal privato ad un tale tipo di soluzione.

Siamo però di fronte ad una delle tante procedure di bonifica che non si erano ancora concluse al momento dell'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente: D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152; tant'è che, per la fattispecie in esame, al 30 aprile 2006 non risultava ancora adottato il progetto definitivo, né erano stati realizzati i relativi interventi.

È per questo che - una volta incardinando il ricorso di fronte al TAR per la Toscana - la proprietaria dell'area, fra le altre cose, ha subito cercato di evidenziare come la normativa, nel frattempo entrata in vigore - quindi il

Note:

(2) Secondo il quale:

«Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente articolo possono essere comunque utilizzate ad iniziativa degli interessati»

(3) Intesa come procedimento amministrativo complessivo tipicamente costituito da:

- una prima fase della "caratterizzazione",
- una eventuale seconda fase di "progettazione preliminare"
- un'eventuale ultima fase di progettazione definitiva di un intervento di bonifica.

(4) Si veda:

- Art. 9: « Il proprietario di un sito o altro soggetto che - al di fuori dei casi di cui agli articoli 7 e 8 - intenda attivare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale, ai sensi dell'articolo 17, comma 13-bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e del presente regolamento, è tenuto a comunicare alla Regione, alla Provincia ed al Comune la situazione di inquinamento rilevata nonché gli eventuali interventi di messa in sicurezza d'emergenza necessari per assicurare la tutela della salute e dell'ambiente adottati e in fase di esecuzione».

nuovo D.Lgs. n. 152/2006 a proprio avviso da applicare tout court al caso di cui si discute -, prevedesse l'obbligo di giungere ad una bonifica solo se dimostratisi necessaria dall'esito sfavorevole di un'analisi di rischio sito **specifico**, determinante l'accertato superamento delle **concentrazioni soglia di rischio** (C.S.R.) in tal modo calcolate per quella particolare situazione.

Purtroppo per la ricorrente, tale pretesa non è stata ritenuta fondata dal Giudice adito, il quale ha ritenuto che le bramate procedure - di cui all'articolo 242 del «nuovo decreto» - sarebbero state applicabili al caso di specie **se solo** la Società ricorrente avesse **validamente** dato attuazione alla previsione contenuta nell'articolo 265, quarto comma, del D.Lgs. n. 152/2006. Tale norma, in effetti, avrebbe consentito a detta Società di valutare attentamente l'adeguatezza di una possibile **rimodulazione** degli obiettivi di bonifica - già autorizzati dalla predetta amministrazione comunale di Volterra - alla luce ed in conformità con le nuove previsioni normative di cui alla Parte IV, Titolo VI, del D.Lgs. n. 152/2006; con particolare, pur se non esclusivo, riferimento alle procedure operative stabilite con l'articolo 242 e seguenti.

Dunque, con la presentazione di idonea relazione e l'avvio di un procedimento amministrativo ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 265, comma 4 (5), D.Lgs. n. 152/2006, si sarebbe potuto **trasferire** la procedura in corso, **dall'ambito** del previgente regime del decreto Ronchi a **quello** del vigente Codice n. 152/2006.

Così non è stato, in quanto la comunicazione, trasmessa agli Enti nell'ottobre del 2006 da parte della Società proprietaria dell'area, risulta non essere stata considerata idonea ad attivare la «rimodulazione degli obiettivi di bonifica», in quanto (si legge nella sentenza) qualificata come mera **richiesta di proroga** e rinnovazione della già dichiarata **non colpevolezza** del soggetto proprietario.

Su tale scorta, pur trattandosi di un intervento di bonifica non ancora «realizzato», i relativi obiettivi di bonifica (6) non sono stati rimodulati, non potendo così - neppure con l'approvazione di un documento di analisi di rischio dimostrante il rispetto delle CSR con esso determinate - tentare di giungere alla conclusione positiva del procedimento attraverso i nuovi criteri.

Per amor del vero, oltre che per sedare superflui rimpianti, occorre precisare che, in ogni caso, se anche si fosse verificata l'anzidetta **rimodulazione**, la questione in oggetto - in tutta probabilità - non sarebbe mutata di molto, visto che l'esito dell'**analisi di rischio sito specifico** - ugualmente effettuata dalla Società ricorrente - non è risultato del tutto favorevole (7), essendo stato oltretutto ritenuto, il documento stesso, non del tutto adeguato.

Conclusioni

La conclusione - del TAR adito, ma anche di chi scrive -

appare piuttosto scontata. Una volta che l'interessato ha avviato, *sua sponte*, la procedura per un intervento di bonifica **ad iniziativa di parte**, non può avere la pretesa di fermarsi alla sola fase di messa in sicurezza e conseguente redazione di un piano della caratterizzazione, in quanto, ove (e se) ne sussistano le condizioni, è obbligato a partecipare fino in fondo al procedimento cui egli stesso ha dato impulso, anche se ciò comporti il dover dare luogo alla bonifica ed al ripristino ambientale **eventualmente** risultati obiettivamente necessari.

Chi intende fruire della legittima facoltà di avviare le procedure sopra esposte, deve quindi aver ben presente che non potrà - *medio tempore* - invocare le Autorità affinché applichino le norme che prevedono l'imposizione di interventi diretti a carico di un (non ancora ben delineato ed) **individuando** responsabile della contaminazione, in quanto trattasi di una fattispecie ben diversa dalle procedure a tal punto già avviate **ad impulso di parte**.

Per quanto detto è d'obbligo che il proprietario incolpevole mediti a lungo prima di attivarsi ai sensi - oggi - dell'art. 245, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, trattandosi di una scelta definitiva, dopo la quale, avendo **messo la mano all'aratro**, non ci si può volgere indietro.

Note:

(5) «4. Fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, 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. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie».

(6) Consistenti nel conseguire il rispetto dei valori di concentrazione limite accettabili nelle matrici ambientali sotterranee fissati con le tabelle di cui all'Allegato 1 al D.M. n. 471/1999.

(7) Con CSR superata per il «bersaglio» bambino e per il «bersaglio» lavoratore in relazione all'inalazione «outdoor» di vapori.

Il documento

TAR Toscana Firenze, sez. II, 22 giugno 2010, n. 2035

- Omissis -

Motivi della decisione

Il Collegio, preliminarmente, concorda con quanto eccepito dalle parti intimiate in ordine alla tardività dell'impugnazione delle determinazioni n. 173/2004 e n. 70/2005, richiamate sia nel ricorso introduttivo che nei motivi aggiunti, perché proposta oltre il termine di decadenza di cui all'art. 21 legge n. 1034/71, dato che la prima determinazione era conosciuta dalla ricorrente quantomeno dalla data della nota 16 maggio 2005 con la quale la stessa richiedeva una proroga del termine ivi previsto e la seconda era richiamata nella nota della società ricorrente del 20 luglio 2005 con la quale si comunicava l'inizio delle operazioni di esecuzione del piano di caratterizzazione.

Per quel che riguarda l'impugnazione della nota del Funzionario P.O. della U.O.O. Smaltimento rifiuti della Provincia di Pisa del 3 marzo 2006, richiamata nel ricorso e nei motivi aggiunti, nonché di analoga nota del 6 giugno 2007, richiamata nei soli motivi aggiunti, il Collegio ne rileva l'inammissibilità perché riferita ad atti endoprocedimentali non immediatamente lesivi, in quanto si limitano a prendere atto dei pareri espressi dalla Conferenza Provinciale e ad inoltrarli al Comune per gli adempimenti di competenza.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi per lo stesso parere della Conferenza Provinciale del 30 maggio 2007 richiamata nei motivi aggiunti, in quanto mero atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo.

A ciò si aggiunga che non risulta impugnata nemmeno la determina dirigenziale n. 92 del 25 agosto 2006 con la quale il Comune di Volterra, richiamando la precedente n. 24/2006 e considerando la pendenza del presente ricorso e la definizione della relativa fase cautelare, disponeva la presentazione del progetto di bonifica entro i successivi trenta giorni, con l'avvertenza che, in difetto, si sarebbe avvalsa dei poteri sostitutivi di legge.

Chiarito ciò, il Collegio evidenzia che le altre eccezioni sollevate dalla società controinteressata possono essere assorbite nella trattazione del merito, attesa l'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti per quanto sarà evidenziato in prosieguo.

Con il primo motivo di ricorso, la società ricorrente, sostanzialmente, contesta la conclusione dell'amministrazione che le impone di procedere oltre nel procedimento, dando luogo anche alla redazione del progetto bonifica e al relativo campionamento, secondo il contenuto della determinazione dirigenziale n. 24/2006 che a sua volta faceva riferimento alle conclusioni della Conferenza Provinciale ivi riportate.

In merito il Collegio osserva che la fattispecie in esame rientra in una particolare proceduralizzazione che non risponde ai consueti canoni, affrontati anche dalla giurisprudenza richiamata dalla ricorrente, che vede l'organo tecnico riscontrare una situazione di inquinamento in seguito a sopralluoghi e invitare l'ente locale a provvedere nei confronti del ritenuto responsabile, con coinvolgimento del proprietario dell'area a vario titolo.

Nel caso in esame, infatti, la A.C. spa si è avvalsa di quanto previsto dall'art. 9, D.M. n. 471/99, concernente gli interventi ad iniziativa degli interessati sulla bonifica dei siti contaminati. Tale norma prevede che «Il proprietario di un sito o altro soggetto che, al di fuori dei casi di cui agli articoli 7 e 8, intenda attivare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale, ai sensi dell'articolo 17, comma 13bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e del presente regolamento, è tenuto a comunicare alla Regione, alla Provincia ed al Comune la situazione di inquinamento rilevata nonché gli eventuali interventi di messa in sicurezza d'emergenza necessari per assicurare la tutela della salute e dell'ambiente adottati e in fase di esecuzione. La comunicazione deve essere accompagnata da idonea documentazione tecnica dalla quale devono risultare le caratteristiche dei suddetti interventi». La norma stessa, quindi, esclude l'applicabilità degli artt. 7 e 8 del medesimo decreto, che si riferiscono alla diversa situazione ad impulso dell'amministrazione sopra richiamata.

Nel caso di specie, con nota del 26 marzo 2001, la stessa società ricorrente aveva comunicato al Comune di Volterra, alla Provincia di Pisa, alla Regione Toscana ed all'A.R.P.A.T. di Pisa di aver rilevato uno stato di inquinamento da mercurio e, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 17, comma 13 bis, D.Lgs. n. 22/1997 - secondo cui «Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente articolo possono essere comunque utilizzate ad iniziativa degli interessati» - e dall'art. 9 cit., di procedere ad interventi di messa in sicurezza, precisando che «...Si rimane in attesa della definizione della decorrenza dell'obbligo di bonifica che sarà stabilito nel «Piano regionale per la bonifica, per procedere alla stesura del piano di caratterizzazione ed alla definizione del progetto di bonifica come previsto dal D.Lgs.».

Come si nota, è la stessa società ricorrente ad essere conscia della necessità di procedere anche alla bonifica, come da normativa applicabile.

Ciò appare conforme alla logica della norma in esame che consente ai proprietari di aree inquinate di procedere direttamente al ripristino ambientale mediante interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino, per ragioni proprie, presumibilmente di carattere commerciale o imprenditoriale, al fine di non attendere il complesso avvio dei relativi procedimenti e di liberare le proprie aree dall'inquinamento e non subire l'imposizione dell'onere reale previsto dalla normativa di riferimento, salvo rivalsa nei confronti dei diretti responsabili, se non coincidenti con i proprietari stessi.

Una volta avviato il procedimento ex art. 9 D.M. cit, però, l'interessato non può fermarsi alla sola messa in sicurezza e redazione del piano di caratterizzazione ma deve concludere l'intero procedimento, al fine di dare luogo alla bonifica ed al ripristino ambientale già configurate nel piano di caratterizzazione, senza che possa invocare - *medio tempore* - l'applicazione degli artt. 7 e 8 D.M. cit. da parte dell'amministrazione comunale, che riguardano altra fattispecie, non avviata ad impulso di parte.

Nello stesso allegato a tale comunicazione del 26 marzo 2001, infatti, la società ricorrente riporta le «Motivazioni che consigliano un intervento di bonifica del B. S. M.», con ciò confermando la necessità di procedere anche a tale ulteriore fase procedimentale, come nella parte conclusiva dello stesso allegato ove si precisa: «Siamo del parere che il progetto di bonifica che sarà definito dopo il piano di caratterizzazione debba prevedere una soluzione semplice ed economica come quella di prelevare i sedimenti con un escavatore e di portarli direttamente in impianti autorizzati di trattamento per renderli idonei al successivo smaltimento», senza precisare in alcun modo che tale bonifica sarebbe stata a carico di terzi responsabili ma anzi, concludendo in seguito che «...pertanto la Società, oltre ad attenersi a quanto specificato in allegato 2, debba limitarsi alla bonifica del botro Santa Marta in funzione dei risultati che saranno evidenziati dal piano di caratterizzazione».

L'avvio del procedimento di cui all'art. 9 D.M. n. 471/99, quindi, imponeva alla proprietaria di provvedere al completamento del procedimento, procedendo anche alla bonifica dell'area, indipendentemente dalla responsabilità di terzi - salvo rivalsa civilistica - perché lei stessa aveva scelto tale soluzione, senza alcuna imposizione, per motivi di vario genere che non spettava all'amministrazione comunale valutare.

Non rileva, perciò, nella fattispecie all'esame di questo Tribunale, il profilo della effettiva responsabilità e l'applicazione del principio comunitario «chi inquina paga», che potranno essere richiamati in rivalsa nei confronti dei ritenuti responsabili.

Le successive comunicazioni tra la A.C. spa e il Comune, facendo riferimento alle modalità ed ai tempi di presentazione del piano di caratterizzazione, di per sé orientato alla bonifica, non escludevano in alcun modo che il procedimento dovesse arrestarsi a questa prima fase.

Per quanto dedotto, quindi, il primo motivo è infondato.

Parimenti infondato è anche il secondo motivo di ricorso, legato alla contestazione del termine concesso per provvedere all'elaborazione del progetto di bonifica.

In merito il Collegio concorda con quanto rappresentato dalle parti intimato, in relazione alla circostanza per la quale la stessa società ricorrente aveva beneficiato di diverse proroghe per la presentazione del piano di caratterizzazione, tenendo conto che la procedura era stata avviata su impulso di parte il 26 marzo 2001, per cui i termini di legge risultavano già derogati in suo favore. Inoltre, comprovando ragioni specifiche, la ricorrente ben poteva richiedere proroghe ulteriori anche per la presentazione dei progetti di bonifica, come infatti accaduto nel corso dei successivi sviluppi del procedimento, non facendo riferimento al provvedimento impugnato ad alcuna perentorietà dei termini indicati.

Passando all'esame dei motivi aggiunti, il Collegio rileva che quanto dedotto con il primo di essi non può prescindere da quanto già illustrato in precedenza.

Infatti, sostiene la società ricorrente che la normativa nel frattempo entrata in vigore di cui al D.Lgs. n. 152/2006 dovrebbe applicarsi alla fattispecie, in relazione alla disposta bonifica che non sarebbe più necessaria senza l'approvazione di un'analisi di rischio che avesse accertato l'effettiva necessità di dare luogo alla stessa, obbligatoria solo nel caso di attestato superamento della CSR.

In realtà, per quanto sopra esposto, il Collegio rileva - come osservato anche dalle parti intimato - che l'art. 265 D.Lgs. cit. fa salvi gli effetti degli atti della procedura già effettuati, realizzati e, quindi, definitivi.

Come evidenziato in precedenza, la procedura unica di cui all'art. 9 D.M. n. 471/1999 aveva già avuto inizio ben prima dell'entrata in vigore del «codice dell'ambiente» e contemplava la messa in sicurezza, la redazione del piano di caratterizzazione e la susseguente bonifica. Non era quindi possibile interrompere la sequenza procedimentale, rimodulando unicamente, su mera istanza di proroga presentata in data 6 ottobre 2006, la sola fase di bonifica.

Come osservato condivisibilmente dal Comune di Volterra, infatti, il piano di caratterizzazione che formulava le caratteristiche della bonifica era già stato approvato - con provvedimenti non impugnati nei termini - ed aveva individuato l'estensione e perimetrazione del sito oggetto di intervento, il relativo modello concettuale, le modalità di prelievo nonché di elaborazione ed interpretazione dei dati attraverso le relative indagini che confermavano l'inquinamento da mercurio, anche nelle aree a valle interessate dalla portata dei corsi d'acqua ivi presenti, al fine di individuare i percorsi di migrazione delle sorgenti di contaminazione.

L'istanza del 6 ottobre 2006, perciò, non poteva intendersi come automatica rimodulazione dei soli obiettivi di bonifica in seguito all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, come sostiene la ricorrente, ma doveva essere intesa, come correttamente operato dal Comune, quale rideterminazione dell'estensione della stessa come già prospettata nel piano di caratterizzazione già iniziato e definito prima dell'entrata in vigore del nuovo testo normativo, come d'altronde indicato dalla stessa società ricorrente nell'istanza di proroga in questione, in cui faceva esplicito riferimento alla continuità del procedimento mediante richiamo all'esecuzione di quanto previsto nelle determinazioni dirigenziali n. 24 del 22 marzo 2006 e n. 92 del 25 agosto 2006, pur contestando genericamente la propria responsabilità dell'inquinamento, anche perché l'istanza del 6 ottobre 2006 si limitava a richiedere una proroga e non era accompagnata da alcuna adeguata relazione tecnica, come prescritto dall'art. 265 D.Lgs. n. 152/2006.

La stessa analisi di rischio presentata, dopo ulteriore proroga, dalla società ricorrente faceva esplicito riferimento alla continuità del procedimento dato che in essa si affermava che «Nella prima fase vengono raccolti i dati riguardanti la storia del sito e i risultati delle indagini previste dal Piano della Caratterizzazione per formulare il modello concettuale del sito».

Nel primo motivo aggiunto, inoltre, la società ricorrente afferma che l'analisi di rischio da lei elaborata era pervenuta alla conclusione della insussistenza di qualsivoglia pericolo da esposizione sia per la popolazione residente sia per i lavoratori dell'area medesima, con la conseguenza che sarebbe stata sufficiente un'attività di idoneo monitoraggio in luogo della bonifica.

In realtà, sul punto, il Collegio osserva che la CSR, dalla stessa analisi in questione, risulta superata per il «bersaglio» bambino - sia pure temperando il rischio ad una supposta esposizione giornaliera inferiore a tre ore - e per il «bersaglio» lavoratore in relazione all'inalazione «outdoor» di vapori (evidenziata in grigio nella relativa tabella).

Ma a parte tale considerazione, il Collegio osserva che la Conferenza Provinciale aveva riscontrato l'inadeguatezza di tale documento in quanto non prendeva in considerazione un fondamentale percorso di esposizione che risultava attivo sul sito, rappresentato dal trasporto di sedimento contaminato da mercurio verso aree lontane dalla sorgente di contaminazione, in conformità ai percorsi espositivi e alle aree oggetto di indagine già indicati nello stesso piano di caratterizzazione che si faceva carico di individuare i percorsi di migrazione delle sorgenti di contaminazione.

La Conferenza Provinciale aveva infatti precisato che «...l'unico modo per fare valutazioni conclusive sul reale rischio sanitarioambientale derivante da sedimento fluviale contaminato non può prescindere da un approfondito studio sulla dinamica del corso d'acqua e sulla reale speciazione chimica dell'elemento considerato...la Conferenza ritiene che debba comunque essere presentata una proposta di bonifica che si basi sulla caratterizzazione approvata dal Comune di Volterra con determinazione dirigenziale n. 24 del 22 marzo 2006, rinnovando quindi la prescrizione già contenuta nelle determinazioni di cui sopra...All'interno del nuovo elaborato dovrà essere riportato un documento di sintesi i cui risultati analitici fino ad ora ottenuti dovranno essere riportati su di una base morfologica che contenga le informazioni relative ai tratti di alveo del B. S. M. che sono soggetti ad erosione o deposito (già precedentemente individuati), con il relativo commento».

Ecco perché la Conferenza Provinciale in questione precisava che l'analisi di rischio non prendeva in considerazione un fondamentale percorso di esposizione che risulta attivo sul sito, rappresentato dal trasporto di sedimento contaminato da mercurio verso aree lontane dalla sorgente di contaminazione, secondo la motivazione riportata nel provvedimento impugnato con i motivi aggiunti. Il «diverso modello concettuale» cui faceva riferimento la Conferenza era questo e risulta sufficientemente indicato sia nel verbale della Conferenza stessa sia nelle premesse della determinazione n. 109/2007, per cui le ragioni del diniego opposto e dell'invito a presentare il piano di bonifica risultano, sotto tale decisivo profilo, illustrate.

Per quel che riguarda l'indicazione della Conferenza secondo cui sussisterebbero perplessità in ordine alle tecniche di asportazione di una consistente volumetria di terreno nelle procedure di bonifica di ambienti fluviali contaminati da mercurio, il Collegio osserva che tale specificazione non comporta contraddittorietà nelle conclusioni del provvedimento impugnato, dato che proprio nel progetto di bonifica le relative tecniche migliorative potevano essere proposte e valutate in contraddittorio.

Parimenti infondato si palesa il secondo motivo aggiunto, con il quale la società ricorrente ritiene che non vi sia un interesse pubblico alla bonifica, essendo sufficiente un idoneo monitoraggio.

In realtà, la tesi della ricorrente si fonda sulla convinzione che non vi sia superamento della CSR secondo quanto indicato nel relativo documento di analisi ma il Collegio osserva, conformemente a quanto evidenziato dal Comune di Volterra nelle sue difese, che la conclusione per la quale le soglie di rischio di lavoratore e bambino in assoluto individuate siano ritenute non nocive limitando l'esposizione ai parametri ivi indicati non riporta i parametri oggettivi sui quali tali criteri di riferimento sono stati utilizzati. In più si ribadisce, per quanto dedotto in precedenza, che l'indice di inquinamento doveva essere considerato anche nell'estensione del corso d'acqua interessato, a valle dell'insediamento, e non unicamente all'interno dello stesso.

Per quanto riguarda il terzo motivo aggiunto e la ritenuta incongruenza del termine di novanta giorni concesso per la presentazione del progetto definitivo di bonifica, il Collegio riprende quanto dedotto in precedenza in ordine al secondo motivo di ricorso, dato che il piano di caratterizzazione e il documento relativo all'analisi di rischio hanno beneficiato di diverse proroghe concesse su esplicita richiesta della stessa società ricorrente, per cui il termine di legge risulta comunque rispettato.

Il quarto motivo aggiunto, deducendo illegittimità derivata dal primo motivo di ricorso, deve essere parimenti dichiarato infondato per quanto sopra dedotto.

Alla luce di quanto illustrato, quindi, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati in parte inammissibili ed in parte infondati.

Le spese seguono la soccombenza nei confronti del Comune resistente e sono liquidate come da dispositivo, mentre possono essere compensate con la C.L. spa, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

- Omissis -

CD-ROM

Ambiente & SVILUPPO - Raccolta delle annate arretrate

Prezzo: € 360,00 IVA 20%

Prezzo aggiornamento: € 180,00 IVA 20%

Il Cd-Rom è la raccolta delle annate della rivista Ambiente & Sviluppo - Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, il mensile che si rivolge a tutti coloro che operano ed agiscono nel settore ambientale, garantendo da un lato il costante aggiornamento sulle novità legislative e giurisprudenziali e dall'altro l'approfondimento dottrinale dei temi più significativi, tramite le opinioni e i commenti dei più autorevoli esperti della materia.

È possibile risalire ai documenti contenuti nella banca dati attraverso numerose tipologie di ricerca:

- Indice analitico
- Indice degli autori
- Indice cronologico della documentazione
- Ricerca per riferimento di pubblicazione, per estremi o a testo libero

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403 - e mail: info.commerciali@wki.it)

- **Agente di zona:** www.shop.wki.it/agenzie

- www.shop.wki.it

