

## Oneri di bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: applicazione del principio «chi inquina paga»

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 15 gennaio 2021, n. 47 - Gabbricci, pres.; Tagliasacchi, est. - Immobiliare Generale S.r.l. in liquidazione (avv.ti Lancerotto, Loda e Codignola) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

**Sanità pubblica - Discariche abusive - Interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica dell'area inquinata - Proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento.**

*Il proprietario incolpevole del sito contaminato non può essere obbligato a provvedere agli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica dell'area inquinata.*

*(Omissis)*

### FATTO e DIRITTO

1.1. Nell'agosto 2001 le indagini svolte dalla Guardia di Finanza in collaborazione con ARPA portarono alla scoperta di due discariche abusive in via Caprera a Brescia (v. docc. 4 e 8 fascicolo di parte ricorrente): oggetto del presente giudizio è la discarica c.d. «Nord».

1.2. L'area ove si trova detta discarica, poi divenuta - attraverso una serie di passaggi - di proprietà della società Immobiliare Generale S.r.l., sino al 23.05.1991 era appartenuta in comunione ai signori Giulio Bruno Togni, Camillo Togni, Anna Maria Togni, Candida Togni e Flaminio Togni (v. docc. 1 e 2 fascicolo di parte ricorrente).

Questi ultimi nel 1966 avevano concluso un accordo con la società Secol S.r.l. (poi divenuta Secol S.p.A.) per lo scavo di ghiaia nell'area di loro proprietà; per l'attività di escavazione e di ripristino la società Secol S.r.l. si era avvalsa della ditta individuale Gaffurini Mario; la cava era stata riempita di rifiuti (v. doc. 26 fascicolo di parte ricorrente).

1.3. Informato del ritrovamento della discarica, il Comune di Brescia aveva emesso una serie di provvedimenti nei confronti dell'ultima proprietaria dell'area, per l'appunto la società Immobiliare Generale S.r.l., oltre che dei soggetti che a vario titolo erano entrati in relazione con l'area medesima, affinché si provvedesse alla messa in sicurezza, alla caratterizzazione e alla bonifica (v. docc. 5, 10 e 11 fascicolo di parte ricorrente). Tali atti (in parte successivamente revocati in ragione della sopravvenienza di cui si dirà in appresso: v. doc. 12 fascicolo di parte ricorrente) sono stati oggetto di altri giudizi, già conclusi.

1.4. Con d.m. 24 febbraio 2003 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio l'area delle due discariche di via Caprera veniva inserita nel perimetro del SIN (sito di bonifica di interesse nazionale) «Brescia-Caffaro»: il Ministero subentrava al Comune quale Autorità procedente nel procedimento di bonifica.

1.5. In relazione alla discarica abusiva di cui si è detto la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia apriva un procedimento penale per il reato (allora) previsto e sanzionato dall'articolo 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997, il quale si concludeva con l'archiviazione per tutti gli indagati (v. doc. 26 fascicolo di parte ricorrente cit.).

2.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società Immobiliare Generale S.r.l. (successivamente posta poi in liquidazione nella pendenza del giudizio) impugnava, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti:

(a) il decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. prot. 3270/Qdv/DI/B del 19 gennaio 2007;

(b) il decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. prot. 3271/Qdv/DI/B del 19 gennaio 2007;

(c) per quanto occorrer possa, il decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. prot. 8399/Qdv/DI/B del 13 luglio 2009;

(d) per quanto occorrer possa, il decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. prot. 1198/TRI/DI/B del 15 marzo 2011;

(e) per quanto occorrer possa, il decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. prot. 4389/TRI/DI/B del 10 luglio 2013;

(f) ogni altro atto presupposto o conseguente, in particolare i verbali delle conferenze di servizi decisorie del 14.06.2005, del 20.01.2006, del 29 settembre 2006, del 26 giugno 2009, del 1° febbraio 2011 e del 26 giugno 2013.

2.2.1. Avverso gli atti *sub (a)* e *sub (b)*, concernenti l'adozione di misure di messa in sicurezza d'emergenza e il completamento dell'attività di caratterizzazione del sito contaminato, la società ricorrente rilevava:

- che il Ministero dell'ambiente non avesse - in tesi - svolto alcuna attività istruttoria volta all'individuazione dei soggetti responsabili dell'inquinamento, unici obbligati alla messa in sicurezza d'emergenza e alla bonifica, che non avesse motivato in ordine alla disposta estensione degli obblighi ripristinatori a tutti i soggetti in qualche modo riconducibili alla proprietà dell'area

contaminata, che non si fosse avveduto della impossibilità materiale - stante la diffusione e la risalenza nel tempo dell'inquinamento - di procedere alla messa in sicurezza d'emergenza del sito, potendosi semmai solo procedere alla caratterizzazione e alla bonifica, di spettanza esclusiva dei responsabili dell'inquinamento (primo motivo di ricorso);

- che essa fosse il proprietario incolpevole del sito inquinato, e che, tanto ai sensi del previgente d.lgs. n. 22/1997, quanto ai sensi del sopravvenuto d.lgs. n. 152/2006, i soggetti ai quali possono essere imposti gli obblighi ripristinatori ambientali, compresa la messa in sicurezza, siano esclusivamente i responsabili dell'inquinamento (secondo motivo di ricorso);

- che i due decreti in esame fossero contraddittori, perché le imponevano di sostenere un ulteriore esborso per la messa in sicurezza d'emergenza e la bonifica dei suoli, nonostante essa fosse il soggetto che, pur incolpevole, era stato maggiormente lesa dallo stato di contaminazione dell'area, in ragione delle spese già sostenute e dell'onere reale che gravava sull'area medesima, e che detti decreti fossero anche illogici, perché equiparavano il proprietario incolpevole al responsabile dell'inquinamento (terzo motivo di ricorso).

2.2.2. Avverso l'atto *sub (c)* la società Immobiliare Generale S.r.l. deduceva in via derivata gli stessi vizi dedotti in via diretta avverso gli atti *sub (a)* e *sub (b)*.

2.2.3. Avverso l'atto *sub (d)*, impugnato solamente in via prudenziale (in quanto parrebbe riferirsi alla sola discarica «Sud»), venivano proposte le stesse censure sollevate con riferimento all'atto *sub (e)* e di cui si tratterà al punto che segue.

2.2.4. Avverso l'atto *sub (e)* la società deducente lamentava:

- il vizio di «eccesso di potere e violazione di legge per difetto di istruttoria e carenza di motivazione – eccesso di potere per carenza dei presupposti»;

- il vizio di «violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 22/1997 e del d.m. n. 471/1999 e del d.lgs. n. 152/2006»;

- il vizio di «eccesso di potere per illogicità dei provvedimenti e contraddittorietà con le determinazioni precedenti».

Evidenziava la società ricorrente come nella corrispondenza tra Ministero e Comune emergesse la consapevolezza della necessità di procedere alla individuazione dei responsabili dell'inquinamento, all'evidenza ancora non effettuata.

3.1.1. Dei soggetti evocati in giudizio (tutti in epigrafe elencati) si costituivano il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Provincia di Brescia, il Comune di Brescia, e i signori Flaminio Togni, Annamaria Togni, Paolina Cantoni Marca, Giacomo Ranzanici, Giulio Ranzanici, Giovanni Ranzanici.

3.1.2. Il Ministero eccepiva l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, non avendo gli atti impugnati quale destinatario la società Immobiliare Generale S.r.l.

3.1.3. I consorti Togni - Ranzanici, già proprietari dell'area de qua, concordavano con la ricorrente in ordine alla lamentata carenza di istruttoria in punto di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento. Sostenevano altresì che tale carenza non poteva essere superata né dagli esiti (peraltro non ancora definitivi, pendendo l'appello) del giudizio civile instaurato dall'odierna ricorrente per la declaratoria di nullità ovvero l'annullamento del contratto di compravendita dell'area medesima, né dagli esiti del procedimento penale, sfociato in un'archiviazione.

3.1.4. Il Comune e la Provincia si limitavano a difese di stile.

3.2. Replicava con memorie la società Immobiliare Generale S.r.l., argomentando in ordine alla ammissibilità del ricorso e insistendo per l'accoglimento dello stesso.

4. Nel corso del giudizio decedevano prima la signora Annamaria Togni, alla quale subentrava nel giudici in prosecuzione il figlio Giulio Tomaselli, e successivamente la signora Paolina Cantoni Marca, con conseguente interruzione - rispetto a questo secondo evento - del giudizio, disposta dal Tribunale con ordinanza collegiale n. 365/2020.

Il giudizio veniva tempestivamente riassunto. In luogo della defunta Paolina Cantoni Marca si costituivano in giudizio i signori Stefano Lado, Orsola Binelli, Camilla Binelli, Guglielmo Giuseppe Binelli, Ignazio Binelli, Martina Binelli, Maria Stefania Antonioli, Giovanni Antonioli, Elisabetta Montini e Chiara Montini.

5. All'udienza di merito del 25 novembre 2020, svoltasi con le modalità di cui all'articolo 25 d.l. n. 137/2020, la causa veniva trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente, il Collegio deve farsi carico dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dall'Avvocatura dello Stato.

L'eccezione è infondata per le ragioni opposte da parte ricorrente.

Gli atti *sub (a)* e *(b)* al punto 2.1. recano tra i destinatari anche la società Immobiliare Generale S.r.l. È ben vero che la ricorrente afferma di non aver mai ricevuto detti decreti e di esserne venuta a conoscenza solamente a seguito di un accesso agli atti espletato per finalità di difesa nel giudizio civile di cui si è detto in precedenza (circostanza questa non contestata dai contraddittori, tant'è che nessuno dubita della tempestività del ricorso). Ma è altrettanto vero che questo costituisce un mero accidente che non modifica il fatto che sia stato emesso un ordine (di adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza e di completamento dell'attività di caratterizzazione del sito contaminato) nei confronti (anche) dell'odierna ricorrente.

Quanto agli atti *sub (c)*, *(d)*, *(e)*, peraltro impugnati in via del tutto prudenziale, è ben vero che essi non hanno quali destinatari la società Immobiliare Generale S.r.l., ma è altrettanto vero che essi si inseriscono in una serie procedimentale in cui gli antecedenti - come visto - erano sempre stati indirizzati anche alla odierna ricorrente. Inoltre, essi mantengono una assoluta genericità nell'indicare i soggetti tenuti agli interventi di ripristino ambientale.

Né, del resto, è intervenuto in corso di causa, nonostante le affermazioni della difesa erariale, un atto formale dell'Amministrazione volto a chiarire che sulla società Immobiliare Generale S.r.l. non gravano gli obblighi di intervento

ambientale ivi specificati.

Di talché la ricorrente ha interesse a impugnare anche detti atti.

7.1. Passando al merito, va, innanzitutto, considerato:

- che a mente dell'articolo 244 d.lgs. n. 152/2006 spetta alla Provincia individuare il responsabile dell'inquinamento;
- che a mente dell'articolo 252 d.lgs. n. 152/2006 nel caso in cui l'area contaminata sia qualificata come SIN (siti di interesse nazionale) la procedura di bonifica è di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- che a mente dell'articolo 245 d.lgs. n. 152/2006 sul proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento incombono esclusivamente un obbligo di comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune della scoperta della contaminazione, e un obbligo di attuazione delle misure di prevenzione;
- che a mente dell'articolo 253 d.lgs. n. 152/2006 il sito inquinato è gravato da onere reale per gli interventi di bonifica;
- che, anche in base al previgente articolo 17 d.lgs. n. 22/1997, gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale erano in capo al solo responsabile, anche in maniera accidentale, dell'inquinamento, fermo restando l'onere reale gravante sull'area inquinata;
- che in base al previgente d.m. n. 471/1999 del Ministero dell'Ambiente spettava al Comune l'emanazione dell'ordinanza di diffida al responsabile dell'inquinamento di eseguire i necessari interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale;
- che a mente dell'articolo 265 d.lgs. n. 152/2006 la disciplina ivi contenuta si applica anche ai procedimenti in corso.

7.2. Così sinteticamente ricostruito il quadro normativo, va ribadito che, coerentemente al principio di matrice eurounitaria per cui chi inquina paga, «il soggetto tenuto ad effettuare interventi di bonifica ambientale (e connesse attività preparatorie) è il responsabile dell'inquinamento, non la proprietà dell'area, che non può essere considerata come destinataria di una fattispecie di responsabilità oggettiva» (così, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III, sentenza n. 1820/2020; nello steso senso, *ex plurimis*, T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I quater, sentenza n. 4590/2020; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 5447/2020).

Sul proprietario incolpevole incombe solamente una responsabilità patrimoniale, nei limiti del valore del fondo dopo gli interventi di ripristino ambientale, per il caso in cui non sia possibile individuare il responsabile dell'inquinamento ovvero non sia possibile ottenere da questi l'adempimento degli obblighi ripristinatori su di esso incombenti (cfr., C.d.S., Ad. pl., ordinanza n. 21/2013; C.d.S., Sez. V, sentenza n. 5604/2018).

Spetta alla Provincia (ovvero al Comune sotto la vigenza del d.lgs. n. 22/1997), anche avvalendosi di elementi presuntivi, secondo il canone del «più probabile che non» che connota l'onere della prova nel processo amministrativo, (cfr. T.A.R. Abruzzo - Pescara, sentenza n. 204/2014), individuare il responsabile dell'inquinamento. Le esigenze di effettività della tutela ambientale consentono, in considerazione della improbabilità di cogliere l'autore sul fatto, di individuare il responsabile, tanto a titolo commissivo quanto a titolo omissivo, dell'inquinamento, sulla scorta di dati fattuali che rendano verosimile, secondo l'*id quod plerumque accidit* che un dato inquinamento sia stato causato da un determinato soggetto (cfr., C.d.S., Sez. V, sentenza n. 1489/2016).

La competenza della Provincia all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, peraltro, permane immutata anche nel caso in cui l'area contaminata rientri nel perimetro di un SIN: l'articolo 252 d.lgs. n. 152/2006, infatti, pone espressamente in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la sola procedura di bonifica e le norme derogatorie sono di stretta interpretazione (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 2195/2020).

7.3. Nel caso di specie non è in contestazione che nell'area di proprietà dell'odierna ricorrente siano stati depositati abusivamente rifiuti che hanno determinato la contaminazione del sito.

Nella richiesta della Procura della Repubblica di archiviazione del procedimento penale aperto in relazione al ritrovamento della discarica abusiva si legge che la consulenza tecnica disposta Procura medesima era giunta alla conclusione che la cava era stata coltivata a partire dal 1970 e che risultava chiusa in data anteriore al 1986 (v. doc. 26 fascicolo di parte ricorrente cit.).

Come ha condivisibilmente osservato la difesa di parte ricorrente, ancorché gli esiti del procedimento penale non facciano stato nel presente giudizio, il materiale probatorio ivi raccolto è liberamente valutabile dal giudice. E il Collegio ritiene, anche in considerazione del fatto che nella copiosa documentazione prodotta in giudizio non solo non emergono elementi di segno contrario, ma anzi vi sono elementi (si vedano in particolare le consulenze, anche di parte, del giudizio civile) che le conclusioni dei periti della Procura siano fondate.

Dunque, è al periodo 1970-1985 che può farsi risalire secondo il canone del «più probabile che non» il deposito abusivo di rifiuti. E nel 1986 l'area era ancora di proprietà dei consorti Togni-Ranzanici (v. doc. 2 fascicolo di parte ricorrente cit.).

Può, quindi, concludersi che nel 1991, quando l'area è stata venduta dai consorti Togni-Ranzanici ai danti causa dell'Immobiliare Generale S.r.l., la discarica già esisteva e, a maggior ragione, esisteva nel 2001 quando l'area è acquistata dall'odierna ricorrente.

La società Immobiliare Generale S.r.l. è, in conclusione, proprietario incolpevole del sito incontaminato e dunque non può essere obbligata a provvedere agli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica dell'area inquinata, così come dedotto dalla ricorrente.

8.1. Il ricorso è, pertanto, fondato e viene accolto: per l'effetto, nei limiti dell'interesse della ricorrente, gli atti impugnati sono annullati nella parte in cui pongono a suo carico gli obblighi di intervento ambientale sul sito contaminato ivi previsti.

8.2. Le spese seguono la soccombenza e sono poste, nella misura liquidata in dispositivo, a carico del Ministero e del Comune

resistenti, quale Autorità procedenti nel procedimento per il risanamento ambientale del sito in questione.

*(Omissis)*

## Oneri di bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: applicazione del principio «chi inquina paga»

1. - *Il fatto.* Dato atto della presenza di una discarica abusiva, sorta dal riempimento di rifiuti di una cava di ghiaia, il Comune interessato, prima, e il Ministero, poi, provvedevano ad emanare una serie di provvedimenti, anche nei confronti della proprietaria dell'area, per imporre l'adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza e di completamento dell'attività di caratterizzazione del sito contaminato. La società proprietaria proponeva ricorso per l'annullamento di detti atti sulla scorta del rilievo principale per il quale la stessa non era responsabile della contaminazione del sito ma ne era solamente proprietaria incolpevole e, quindi, non obbligata all'esecuzione di interventi diversi dalla messa in sicurezza d'emergenza.

Il T.A.R. Brescia adito, ritenuto che non possano gravare sul proprietario incolpevole del sito incontaminato gli obblighi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica dell'area inquinata, ha annullato gli atti impugnati nella parte in cui ponevano a carico del proprietario incolpevole detti obblighi di intervento sul sito contaminato.

2. - *Brevi cenni sulla procedura di bonifica di un sito contaminato.* In via di prima approssimazione possiamo osservare come, nel momento in cui si rinviene un sito contaminato, si avvia la procedura di bonifica del sito volta al ripristino ambientale dall'area. La relativa disciplina è contenuta agli artt. 239 e seguenti d.lgs. n. 152/2006.

La procedura di bonifica è un procedimento amministrativo complesso<sup>1</sup> poiché formato da una serie di *sub*-procedimenti i cui esiti provvedimenti possono essere immediatamente impugnabili se in grado di produrre effetti negativi diretti ed autonomi nella sfera del destinatario, in caso contrario sono considerati atti di natura endoprocedimentale e, come tali, non immediatamente impugnabili.

Lo scopo di questa complessità procedimentale è di determinare, prima di tutto, se effettivamente il sito oggetto di analisi debba essere considerato contaminato, e, se del caso, di stabilire gli obiettivi della bonifica, le azioni da porre in essere per raggiungerli e la successiva attività di monitoraggio.

Innanzitutto, è opportuno chiarire cosa si intenda per «*sito contaminato*».

In presenza di eventi che siano potenzialmente in grado di contaminare il sito<sup>2</sup>, il soggetto responsabile, o, in alcuni casi, il proprietario inconsapevole<sup>3</sup>, è chiamato ad effettuare un'analisi preliminare delle matrici ambientali<sup>4</sup>. Da questa analisi si potrà osservare la presenza di determinate sostanze inquinanti e la loro eventuale concentrazione in valori ritenuti tali da qualificare il sito come contaminato o potenzialmente contaminato<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le fasi della procedura di bonifica ordinaria possono essere così individuate: 1. indagini preliminari sul sito; 2.1. superamento delle CSC (e, quindi, sito potenzialmente contaminato); 2.2. non superamento delle CSC (e, quindi, chiusura della procedura con obbligo di monitorare la situazione); 3. nel caso di superamento delle CSC, obbligo per l'inquinatore di presentare un piano di caratterizzazione e successivamente l'analisi di rischio sito specifica (entrambi i documenti dovranno essere approvati dalla conferenza dei servizi indetta); 4. presentazione del progetto di bonifica; 5. approvazione del progetto di bonifica.

<sup>2</sup> Si tratta di ipotesi in cui un sito potrebbe versare in una situazione di inquinamento a causa di un evento attuale quale, per esempio, lo sversamento di sostanze pericolose, un incendio, la rottura di un contenitore e di qualsiasi altro evento traumatico e evidente.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 242, d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di comunicare immediatamente il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) o il pericolo di tale accadimento non grava soltanto sul soggetto responsabile ma anche sul proprietario incolpevole.

<sup>4</sup> Le matrici ambientali sono le categorie di elementi fisicamente individuabili che compongono l'ambiente (aria, acqua, suolo).

<sup>5</sup> In particolare, è necessario consultare l'Allegato 5 alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006 per individuare i valori oltre i quali il sito è contaminato, con conseguente applicazione delle disposizioni della procedura di bonifica. L'Allegato 5 alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, a seconda della destinazione d'uso dell'area, prevede due differenti tabelle (e valori): tabella A (siti ad

Il legislatore individua due diversi criteri-soglia di intervento: le concentrazioni-soglia di contaminazione (CSC) e le concentrazioni soglia di rischio (CSR). Solamente il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) vale a definire il sito come contaminato. Il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione impone l'esecuzione di analisi di rischio<sup>6</sup> per determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). Fermo restando che il superamento dei valori di concentrazione-soglia di contaminazione (CSC) prevede comunque misure preventive di messa in sicurezza del sito e la realizzazione del c.d. piano di caratterizzazione del sito<sup>78</sup>.

La definizione del sito come contaminato impone l'adozione, da parte del soggetto responsabile, di un piano di bonifica contenente gli interventi funzionali alla minimizzazione del rischio ed al ripristino ambientale<sup>9</sup>. La bonifica di un sito inquinato è, infatti, finalizzata all'eliminazione dell'inquinamento delle matrici ambientali o, comunque, a ricondurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti entro i valori soglia di contaminazione (CSC).

Questa, pur in breve, la procedura di bonifica dei siti contaminati<sup>10</sup>.

**3. - Il ruolo del proprietario incolpevole e il principio «chi inquina paga».** Come osservato in precedenza, l'art. 242, d.lgs. n. 152/2006 fa gravare sul proprietario incolpevole un obbligo di comunicazione e di adozione delle misure di prevenzione opportune per evitare la realizzazione di un danno ambientale<sup>11</sup>. La questione giuridica affrontata dalla sentenza in commento attiene alla possibilità di obbligare il proprietario del sito contaminato, non responsabile dell'inquinamento, all'esecuzione di quelle ulteriori misure di bonifica e messa in sicurezza del sito.

La questione non è di poco conto se si considera che nel territorio italiano i siti contaminati sono oltre 12.000<sup>12</sup>. A ciò si aggiunge il fenomeno dell'inquinamento storico presente nel sito che rende difficile

---

uso verde pubblico e privato o residenziale); tabella B (siti ad uso commerciale e industriale). Se il sito è oggetto di un progetto di riqualificazione urbana e la futura destinazione d'uso è diversa dalla precedente il riferimento per la bonifica dovrà essere la futura destinazione d'uso, per esempio da area industriale ad area residenziale trova applicazione la Tabella A e non la Tabella B.

<sup>6</sup> L'analisi di rischio è stata introdotta dal d.lgs. n. 152/2006 ed è funzionale alla valutazione dei rischi per la salute umana connessi alla presenza di inquinanti nelle matrici ambientali.

<sup>7</sup> La caratterizzazione ambientale è una fase di analisi e studio del sito che consente di ricostruire i fenomeni (anche precedenti) di contaminazione a carico delle matrici ambientali a seconda della destinazione d'uso del sito, in modo da ottenere le informazioni di base su cui prendere decisioni realizzabili e sostenibili per la messa in sicurezza e/o bonifica del sito. La caratterizzazione ambientale è funzionale all'individuazione delle possibili sostanze inquinanti presenti.

<sup>8</sup> Nel caso in cui la concentrazione dei contaminanti sia inferiore alle concentrazioni soglia di rischio (CSR), pur non determinando obblighi di bonifica, può essere imposto un programma di monitoraggio sul sito.

<sup>9</sup> La procedura di approvazione del progetto di bonifica si svolge in conferenza di servizi convocata dalla Regione e costituita dalle amministrazioni competenti a rilasciare i permessi, autorizzazioni e concessioni per la realizzazione degli interventi compresi nel piano e nel progetto. Restano salve le eventuali misure di messa in sicurezza d'emergenza necessarie a contenere gli effetti dell'inquinamento già in atto.

<sup>10</sup> Si devono poi segnalare procedure semplificate di bonifica su proposta dei soggetti interessati di cui all'art. 242 *bis* definite quale «forma di partenariato pubblico-privato» *sui generis*. È, ad esempio, il caso in cui il proprietario incolpevole dell'inquinamento decida di sostenere volontariamente la spesa della bonifica per poter gestire un'attività industriale sull'area.

<sup>11</sup> Intese ai sensi dell'art. 240 quali «*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*».

<sup>12</sup> Gli ultimi dati ISPRA (<https://annuario.isprambiente.it/ada/downloadreport/pdf/6787#C6787>) riferiscono di 12.482 siti contaminati con procedimento in corso. Devono essere considerati anche i 58 siti di interesse nazionale (SIN) - di cui 17 sono divenuti di competenza regionale. I siti d'interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili per una maggior quantità e pericolosità degli inquinanti presenti e del rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante. L'individuazione avviene di regola con decreto ministeriale, d'intesa con le Regioni interessate. La procedura di bonifica dei SIN è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che può avvalersi anche di ISPRA, delle ARPA/APPA, dell'Istituto superiore di sanità ed altri soggetti qualificati pubblici o privati.

stabilire con certezza l'evento che lo ha generato e, quindi, l'effettivo responsabile<sup>13</sup>.

In generale, osservando l'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto ad adottare le misure di prevenzione per impedire o minimizzare il rischio ambientale o le misure di messa in sicurezza d'emergenza, ma non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale.

L'unica ipotesi in cui il proprietario incolpevole è tenuto a porre in essere interventi volti al ripristino completo e definitivo del sito contaminato non si ha per vincoli normativi ma per l'assunzione spontanea dell'impegno di eseguire gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale<sup>14</sup>. In questo caso, il proprietario, seppur non obbligato, si fa carico spontaneamente di eseguire il complessivo intervento di bonifica<sup>15</sup>.

Tale contesto normativo risponde al principio «chi inquina paga»<sup>16</sup> secondo il quale il soggetto che provoca un danno ambientale o una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Corollario di tale principio è che un soggetto non può e non deve sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione qualora il danno o la minaccia imminente di esso derivino da eventi da lui indipendenti perché, ad esempio, causato da un terzo o conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica.

Viceversa, il proprietario può rispondere della bonifica del suolo di sua proprietà anche se non ha direttamente determinato il danno qualora, ad esempio, abbia celato i rifiuti già presenti ovvero non abbia approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà ovvero abbia mancato di denunciare alle autorità il fatto una volta conosciuto. In tutti questi casi, il proprietario risponderà in solido con colui che ha concretamente determinato il danno (anche se affittuario), non a titolo di responsabilità oggettiva, ma titolo di dolo o colpa<sup>17</sup>.

Nei casi in cui il responsabile della contaminazione del sito non sia individuabile o non provveda e non provveda altro soggetto interessato (quale, come detto, può essere il proprietario del sito), gli interventi necessari sono adottati dall'amministrazione competente<sup>18</sup>. Solamente in questo caso il proprietario

---

<sup>13</sup> Ad esempio, l'aver svolto una determinata attività industriale in un sito può aver generato un inquinamento anche molto importante, che non si è manifestato immediatamente in modo evidente. L'inquinamento storico può essere scoperto anche in modo casuale: si pensi all'ipotesi in cui autorità di controllo richiedano al proprietario del sito industriale di fare una serie di analisi sul terreno e i risultati di queste analisi potrebbero evidenziare una situazione di contaminazione pregressa fino a quel momento sconosciuta.

<sup>14</sup> A tal riguardo, la giurisprudenza ha chiarito come l'intervento di bonifica assunto volontariamente costituisca una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale *ex art. 2028 c.c.*, deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 7 ottobre 2020, n. 1820, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>15</sup> Le motivazioni possono essere le più disparate ma, in generale, il proprietario incolpevole è motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie.

<sup>16</sup> È noto come nella materia ambientale sia forte l'influenza sovranazionale che ha preferito una disciplina per principi attraverso lo strumento della *soft law*. L'Unione europea ha poi inserito tali principi nei propri trattati istitutivi. L'OCSE, per prima, nella raccomandazione del 26 maggio 1972, n. 128, ha formulato il principio in esame, affermando la necessità che all'inquinatore fossero imputati «*i costi della prevenzione e delle azioni contro l'inquinamento al fine di mantenere l'ambiente in uno stato accettabile*»; ed in seguito si ebbe, con la revisione del Trattato di Roma, la consacrazione normativa dello stesso con l'inserimento dell'art. 174 del TCE, ora art. 191 TFUE, quale principio fondamentale della politica comunitaria in materia ambientale; anche le Nazioni Unite, con la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, stabiliscono che sia l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, valutando l'interesse pubblico al ripristino della situazione precedente o, in mancanza, di risarcire il danno per equivalente, in modo da parificare la perdita subita dal danno prodotto.

<sup>17</sup> È quanto recentemente affermato da Cons. Stato, Sez. IV, 26 gennaio 2021, n. 780, in <https://www.osservatorioagromafie.it/>.

<sup>18</sup> Interessante pare il richiamo alla recente Cons. Stato, Ad. plen. 26 gennaio 2021, n. 3, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/> per la quale in caso di curatela fallimentare di un sito inquinato grava sul curatore la responsabilità alla rimozione «*in quanto connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore fallimentare non in riferimento ai rifiuti (che sotto il profilo economico a seconda dei casi talvolta si possono considerare "beni negativi")*», ma in virtù della detenzione del bene immobile inquinato (normalmente un fondo già di proprietà

inconsapevole subisce effetti patrimoniali negativi derivanti dal sito contaminato<sup>19</sup>. Nel caso in cui le opere di bonifica siano realizzate dalle amministrazioni competenti, infatti, queste, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un onere reale ed un privilegio speciale immobiliare sul fondo per il recupero delle spese sostenute attraverso un'azione di rivalsa verso il proprietario, il quale risponde nei soli limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi<sup>20</sup>.

**4. - Conclusioni: il ruolo della tecnologia nella tutela dell'ambiente.** La riflessione sul tema della predisposizione delle misure idonee al ripristino ambientale delle aree contaminate e, più in generale, sul tema della prevenzione ambientale, consente di potersi soffermare anche sul ruolo delle tecnologie per la tutela dell'ambiente.

Sono note le teorie che hanno enfatizzato l'avvento delle nuove tecnologie nell'attuale contesto socioeconomico portando alla definizione della c.d. quarta rivoluzione industriale<sup>21</sup>. Tale rivoluzione si riferirebbe, in particolar modo, alla circostanza in base alla quale tutti gli ambiti della vita sociale ed economica sono influenzati, direttamente o indirettamente, dalle nuove tecnologie digitali che, con l'avvento e la diffusione di Internet, hanno determinato nuove modalità di comunicazione ed elaborazione dei dati ed una costante interconnessione della popolazione.

In tale contesto, per quanto di interesse, assume particolare rilievo anche l'alto grado di automazione raggiunto, l'incremento esponenziale della capacità di calcolo dell'informatica contemporanea e le sempre più frequenti applicazioni dell'intelligenza artificiale<sup>22</sup>. Sistemi, software e dispositivi basati sull'intelligenza artificiale, infatti, sono in grado di fornire nuove e preziose soluzioni per affrontare i bisogni e le sfide in molti e differenti ambiti, quali, appunto, anche la tutela dell'ambiente.

La tesi che si intende sostenere, a conclusione del presente contributo, è quella degli effetti positivi in termini di efficienza ed efficacia derivanti dall'integrazione tra ambiente e nuove tecnologie. Lo stesso d.lgs. n. 152/2006 riconosce ed incentiva, ad esempio, «l'adozione di tecnologie innovative» nella predisposizione degli interventi di bonifica (art. 242, d.lgs. n. 152/2006).

Più in generale, poi, il diritto ambientale pone in primo piano il ricorso alle migliori tecniche disponibili, note anche con l'acronimo inglese BAT (*best available techniques*), quali le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nello svolgimento di attività industriali e, per espressa previsione legislativa, anche nella predisposizione degli interventi di bonifica.

Ed ecco allora che il rilievo attribuito alle BAT (*best available techniques*) potrebbe portare ad un diffuso utilizzo delle tecnologie della *data driven innovation*<sup>23</sup> per la rilevazione e la predizione di fenomeni di

---

dell'imprenditore) su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti».

<sup>19</sup> Questi effetti rimangono comunque limitati a quanto previsto dall'art. 253, d.lgs. n. 152/2006, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare.

<sup>20</sup> Come anche riconosciuto dalla Corte di giustizia, nella sentenza del 4 marzo 2015, in causa C-524/13, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). La questione è stata posta alla Corte europea dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato: Cons. Stato, Ad. plen. 13 novembre 2013, n. 25, in *Urb. e app.*, 2014, 432 ss., con nota di C. CARRERA.

<sup>21</sup> Secondo K. SCHWAB - P. PYKA, *Die Vierte Industrielle Revolution*, München, 2016, richiamato da A. LALLI, *Il sapere e la professionalità dell'amministrazione pubblica nell'era dei big data e dell'intelligenza artificiale*, relazione al Convegno AIPDA 2019 in <http://www.diritto-amministrativo.org/index.php?page=44>. Ma anche l'Unione europea vede gli sviluppi dell'intelligenza artificiale quale elemento chiave nella strategia della Commissione per la digitalizzazione dell'industria [COM (2016) 180] e nella nuova strategia di politica industriale dell'UE [COM (2017) 479].

<sup>22</sup> Secondo la definizione di intelligenza artificiale proposta dal Consiglio d'Europa intesa quale «insieme di scienze, teorie e tecniche il cui scopo è quello di riprodurre, attraverso la macchina, le capacità cognitive di un essere umano». Disponibile sul sito web del Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/artificial-intelligence/glossary>. La creazione del termine si deve a John McCarthy durante una conferenza al Dartmouth College nel 1956.

<sup>23</sup> In generale si fa riferimento a processi decisionali caratterizzati, in via di prima approssimazione, per l'utilizzo di *big data* mediante algoritmi per trarne informazioni nuove e rilevanti, tendenze e/o modelli predittivi utili per contribuire all'efficienza



inquinamento e contaminazione del suolo o, ancora, per il monitoraggio dei siti contaminati e per la verifica dell'effettività degli interventi di bonifica già realizzati.

*Agostino Sola*

---

e alla qualità di processi produttivi tradizionali. In tema si veda il Rapporto OECD, *Data-Driven Innovation. Big Data for Growth and Well-Being*, 2015, DOI <https://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>.