

Rifiuti. Responsabilità per bonifica siti

Stampa

Dettagli

Categoria principale: Rifiuti

Categoria: Dottrina

Pubblicato: 30 Novembre -0001

Visite: 6702

Prime considerazioni sui criteri di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati nel D. Lgs. n. 152/2006

Di Luca PRATI

Dalla responsabilità oggettiva alla responsabilità per colpa (?)

Il D. lgs. 152/2006 introduce una sostanziale modifica del livello di tutela apprestata dall'art. 17 del D. Lgs. 22/1997 che, come è noto, assoggettava all'obbligo di bonifica "*chiunque, anche in maniera accidentale, cagioni il superamento ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale*" dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee in relazione alla particolare destinazione d'uso dei siti.

L'unico accertamento che doveva essere compiuto era quindi quello relativo al nesso causale tra la condotta dell'autore dell'inquinamento e l'evento (il superamento o il pericolo di superamento, dei suddetti parametri), trattandosi di una responsabilità di natura certamente oggettiva.

Da parte di una dottrina minoritaria era stato obiettato che se con l'art. 17 il legislatore avesse voluto introdurre nell'ordinamento una nuova forma di responsabilità oggettiva, avrebbe dovuto derogare espressamente al generale principio di responsabilità basato sul dolo e sulla colpa, e che il legislatore avrebbe dovuto altresì prevedere delle circostanze esimenti^[1].

Tuttavia, queste posizioni si scontravano con l'espressione "*chiunque cagiona, anche in maniera accidentale*", che non sembrava poter essere interpretata in chiave soggettiva; le conseguenze dell'illecito erano attribuite direttamente in capo a chi per qualunque motivo, a prescindere dall'esistenza di qualsiasi elemento doloso o colposo, avesse provocato il superamento dei limiti di contaminazione o determinato una situazione di pericolo concreto ed attuale di superamento dei medesimi limiti.

Il primo comma dell'art. 242 del D. lgs. 152/2006, del decreto stabilisce, invece, che *al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento deve mettere in opera entro ventiquattro ore le necessarie misure di prevenzione* e ne dà immediata comunicazione agli enti competenti ai sensi e secondo le modalità previste dall'art. 304, relativo all'azione di prevenzione del danno ambientale.

La mancanza nel nuovo regime di un esplicito riferimento a forme di contaminazione "*accidentale*" parrebbe ora far pensare al passaggio dal sistema di responsabilità oggettiva previsto dall'art. 17 del D. Lgs. n. 22/1997 ad un diverso sistema di imputazione di responsabilità, fondato sull'accertamento di parametri soggettivi di colpevolezza in capo all'inquinatore. La considerazione appare supportata dal fatto che nel nostro sistema giuridico la responsabilità oggettiva rappresenta sempre una eccezione, dato che la norma dell'art. 2043 c.c. contiene una regola generale^[2], ed esprime il modello di atipicità dei fatti illeciti basato sul dolo o sulla colpa; le norme degli artt. 2047 ss. individuano poi una serie di settori (fra cui le attività cd. pericolose e la responsabilità per cose in custodia) in cui si delineano previsioni speciali di responsabilità, fondate su criteri che talora prescindono da un accertamento di colpevolezza.

Se, quindi, la regola generale pone quale fondamento della responsabilità una colpa di carattere soggettivo, le ipotesi speciali devono necessariamente caratterizzarsi per la presenza, nella fattispecie, di un elemento oggettivamente individuabile che consenta di superare la regola generale, e che invece manca nella nuova formulazione.

Qualora venisse confermato dalla giurisprudenza che la responsabilità dell'inquinatore per la bonifica dei siti contaminati presuppone ora una condotta dolosa o colposa, non può non rilevarsi un arretramento di tutela, posto che non vi è dubbio che l'assoggettamento dell'imprenditore ad una *strict liability* piuttosto che ad uno standard di *due care* certamente lo incentiva a considerare maggiormente gli effetti negativi in termini di rischio di incidente che la sua attività provoca nella generalità dei consociati.

Per quanto poi riguarda l'elemento oggettivo dell'illecito reato, anche l'abbandono del concetto di "superamento ovvero pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale" sostituito da quello di "*evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito*", al comma 1 dell'art. 242, comporta egualmente un arretramento di tutela rispetto alla normativa precedente, in quanto l'obbligo di bonifica è ora subordinato ad una modificazione fisica (per l'appunto, l'"evento") che in precedenza poteva anche mancare del tutto, essendo sufficiente una situazione di oggettivo pericolo (ad esempio, un serbatoio in procinto di disperdere inquinanti). Tuttavia, è opportuno considerare come il verificarsi di un *evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito* non coincida ancora con la situazione di superamento di uno o più valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) rilevate nelle matrici ambientali, in quanto ben potrebbe trattarsi di eventi prodromici (ad esempio, rottura di una tubazione) che se non tempestivamente fronteggiati potrebbero tradursi in una contaminazione.

Responsabilità del proprietario e del gestore dell'area

Viene stabilito all'art. 245, comma 1 che le procedure e gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale *possono* essere attivate su iniziativa degli interessati non responsabili ovvero, in primo luogo, del proprietario incolpevole e/o dal gestore dell'area.

E stato, dunque, confermato il regime precedente che già consentiva al proprietario incolpevole ed a qualsiasi altro soggetto che vanti un interesse qualificato sul sito (es. un usufruttuario, un conduttore, etc..) di effettuare spontaneamente gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, per liberare il sito dall'onere reale e sottrarsi agli effetti dell'applicazione del privilegio speciale immobiliare. Rappresenta, invece, una novità la previsione dell'obbligo, in capo al proprietario o al gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto ed attuale di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), di darne comunicazione alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e di attuare le *misure di prevenzione* secondo la procedura di cui all'art. 242. Spetterà poi alla Provincia, una volta ricevuta tale comunicazione, attivarsi per l'identificazione del soggetto responsabile (art. 245, comma 2).

L'obbligo del proprietario (o del gestore dell'area) resta comunque circoscritto alle *misure di prevenzione*, 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*".

Dalla predetta definizione appare chiaro che le "*misure di prevenzione*" sono gli interventi che si rendono necessari nella immediatezza di un evento (tanto da dover essere attuate entro il ristrettissimo termine ventiquattro ore) per bloccare un'aggressione a beni primari, il cui obbligo di "salvataggio" viene posto in capo anche al proprietario ed al gestore dell'area incolpevoli in base ad un evidente principio di solidarietà sociale, in quanto soggetti che hanno le maggiori possibilità di attivarsi per primi.

Effettuata la comunicazione, il comma 3 dell'art. 242 chiarisce come l'iniziativa passi dal quel momento in capo alla provincia, che ha l'obbligo di attivarsi per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica, salva la "facoltà" di ogni altro interessato di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

L'operatività dell'onere reale e del privilegio speciale immobiliare sul sito è poi disciplinata dall'art. 253.

Per quanto riguarda l'onere reale, il comma 1 dell'art. 253 conferma che gli interventi di bonifica, effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'art. 250, costituiscono *onere reale* sui siti contaminati, ma si precisa che esso viene iscritto soltanto a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica, e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica.

L'onere reale incide in senso restrittivo sul diritto di proprietà e diminuisce la commerciabilità economica del bene, includendo nel suo valore di mercato il costo della bonifica, e l'area viene anche ad essere assoggettata a limitazioni e prescrizioni d'uso.

Inoltre, l'onere reale esistente in capo al proprietario del sito esprime, oltre che limitazioni di uso del sito stesso conseguenti alla sua contaminazione, l'esistenza di una garanzia reale atipica sul bene, che finisce per gravare in capo al proprietario diverso dall'inquinatore qualora quest'ultimo non ottemperi ai propri obblighi.

Viene però ora precisato che il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, *sulla base di un provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990*, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto *nei limiti del valore del mercato del sito* determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4)

Il comma 2 dell'art. 253 prevede che le spese sostenute per gli interventi di cui al presente titolo sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748,

comma 2 del codice civile, esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquisiti dai terzi sull'immobile. Peraltro, viene ora aggiunto che il privilegio e la ripetizione delle spese nei confronti del proprietario del sito incolpevole possono essere esercitati solo a seguito di un provvedimento dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità (art. 253, comma 3). Viene così evidenziata la natura di estrema ratio della rivalsa nei confronti del proprietario.

Pluralità di inquinatori e imputazione delle responsabilità

Nel vigore della normativa precedente si era discusso^[4] se potesse trovare applicazione il principio della responsabilità parziaria, previsto dall'art. 18 della legge 349 / 1986, o se invece si dovesse ritenere applicabile il principio generale della responsabilità solidale ex art. 2055 c.c.

Così come nel regime precedente, anche nel regime attuale sembra doversi ritenere che in presenza di un *unico evento dannoso o pericoloso* imputabile a più compartecipi la regola da applicare sia sempre quella della *responsabilità solidale*. Ciò anche quando le condotte da cui è derivata la contaminazione del fondo siano state del tutto autonome le une dalle altre, ma abbiano concorso nella realizzazione di un unico danno, poiché la responsabilità solidale rende irrilevante, rispetto al soggetto danneggiato, l'accertamento del rapporto causale tra la singola condotta e la parte di danno da essa derivata^[5], così come affermato anche recentemente dalla Cassazione^[6].

Considerazioni differenti valgono invece nel caso siano individuabili, all'interno del "sito inquinato" per cui siano stati sostenuti dall'ente competente costi relativi ad interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, *distinti eventi dannosi o pericolosi*, naturalisticamente e giuridicamente scindibili in quanto riconducibili a differenti decorsi causali, come nell'ipotesi di contaminazione provocata da *diverse* sostanze, ognuna delle quali proveniente da un differente soggetto inquinatore, ovvero nel caso in cui siano individuabili attività ben precise dalle quali siano derivante conseguenze dannose o pericolose distinte (ad esempio, differenti accumuli di rifiuti all'interno di una medesima area, realizzati separatamente e/o a considerevole distanza di tempo gli uni dagli altri).

Ed infatti, come sopra ricordato, in base ai principi affermati dalla giurisprudenza civile in tema di risarcimento del danno la responsabilità solidale dei coautori dell'illecito sussiste ove vi sia una pluralità di responsabili in relazione al *medesimo evento lesivo*^[7], anche se realizzato con azioni tra loro autonome, ma viene invece senz'altro meno nell'ipotesi in cui si sia in presenza di *azioni distinte* di più soggetti dalle quali scaturiscano *differenti* effetti dannosi^[8], così che non si possa più parlare di contributo causale di più soggetti ad un unico evento

A rafforzare tale tesi è ora la previsione di cui all'art. 242 nella parte in cui è stabilito che "*nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo*".

La norma sembra confermare che in caso di pluralità di eventi attribuibili a diversi soggetti dai quali sia derivata la contaminazione del sito non possa sussistere una responsabilità solidale, bensì imputazione responsabilità basata sulla determinazione dell'effettivo contributo causale all'inquinamento apportato da ciascun soggetto.

Luca Prati

[1] F. Troilo, Bonifica e ripristino dei siti inquinati: rilievi civilistici, in *Ambiente*, 1997, p. 967; A. Capria, La nuova disciplina dei siti inquinati, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1997, p. 93.

[2] Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, e Trimarchi, *Rischio e Responsabilità Oggettiva*, Milano, 1961.

[3] Vedi sul punto S. Beltrame, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000, p. 399.

[4], R. Russo, Bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati: osservazioni sull'art. 17 del D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1998, p. 453; L. Prati, *Danno ambientale, inquinamento da rifiuti e responsabilità ripristinatorie*, in *Ambiente*, 1999, p. 448

[5] Vedi tra le altre Cass. civ., sez. III, 25 marzo 1999, n. 2814 .

[6] Cass. civ., sez. III, 28-04-2000, n. 5421 – fattispecie relativa alla condanna al risarcimento del danno cagionato dall'inquinamento di un canale di irrigazione provocato dai residui di lavorazione degli stabilimenti industriali delle convenute.

Nel senso della solidarietà tra corresponsabili dell'inquinamento, sembra essersi recentemente espresso anche il giudice amministrativo, con riferimento alla legittimità di un'ordinanza emanata nei confronti di alcuni soltanto dei corresponsabili, affermando altresì il diritto ad agire in via di regresso da parte di colui che abbia anticipato le spese. (T.A.R. Veneto, Sez. III – 25 maggio 2005, Sentenza n. 2174).

[7] Cass. civ., sez. III, 4 giugno 2001, n. 7507 .

[8] C.M. Bianca, Diritto Civile, V, La responsabilità, Milano, 2000, p. 646.