

16 gennaio 2019

Xavier Santiapichi

Workshop:

La bonifica delle discariche abusive: normativa tecnica
e codice degli appalti”

Roma, Auditorium Ministero dell'Ambiente, 16/17 ottobre 2019

**METTIAMOCI
IN RIGA**



La responsabilità dell'Amministrazione nel procedimento di bonifica



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

SOGESID SPA
INGEGNERIA TERRITORIO AMBIENTE



Il ruolo «sussidiario» della P.a. nel procedimento di bonifica per fatti del terzo

- In caso di evento potenzialmente contaminante la responsabilità per gli interventi di prevenzione e di bonifica spetta all'operatore che lo ha causato, con una o più condotte, in forza del principio ex art. 239, L. 3 aprile 2006, n. 152. Soggetto responsabile è colui che ha «in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità» (cfr. Cons. Stato, n. 4119/16 ; n. 3756/15).
- Solamente ove questi non sia identificabile a priori o qualora ometta di avviare il procedimento ex art. 242, L. n. 152/2006, il comune ove è avvenuto l'evento, che per definizione è «il rappresentante dello Stato» più prossimo, da avvio alla catena comunicativa che coinvolge i diversi attori istituzionali. Il primo soggetto da coinvolgere è certamente la regione, che dovrebbe intervenire secondo un ordine di priorità fissato nel “Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate”.



segue

Il ruolo «sussidiario» della P.a. nel procedimento di bonifica

- Sono estranei a questo processo gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da «*inquinamento diffuso*», disciplinati dalle regioni con appositi piani, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale (239 co. III del Cod.Amb.). L'inquinamento diffuso non deriva dall'estensione dell'area; la Direttiva 2004/35/CE (*Environmental Liability Directive*), all'art. 4, co. 5, afferma che «*si applica al danno ambientale causato da inquinamento di carattere diffuso ... unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori*».
- Quanto al c. d. "inquinamento storico", per evitare di azzerare le responsabilità di chi ha fornito un «contributo aggiuntivo» di aggravamento, il legislatore (I co. del 242 del Cod. Amb.) lo ha equiparato a qualsiasi evento di contaminazione.



La P.a. come soggetto «responsabile dell'inquinamento»

- Qualora la responsabilità del procedimento di bonifica fosse in capo ad una pubblica amministrazione, si configura il rischio di incorrere in responsabilità per omissione o ritardo di atti amministrativi.
- La condotta dei funzionari responsabili dovrà essere valutata nella misura in cui questi abbiano rispettato i contingentati tempi dettati dall'art. 242.
- Se dall'indagine preliminare di uno specifico sito, infatti, risultano superate le concentrazione soglia di contaminazione (CSC) entro trenta giorni va presentato un piano di caratterizzazione alla Regione, che lo autorizza e convoca conferenza di servizi.



segue

La P.a. come soggetto «responsabile dell'inquinamento»

- L'Amministrazione responsabile dovrà presentare alla conferenza l'Analisi di rischio specifico nella quale si accerterà il superamento delle concentrazioni soglie di rischio (CSR).
- Entro sei mesi dall'approvazione dell'analisi il responsabile dovrà presentare il Progetto operativo di bonifica, approvato dalla Regione.
- Il procedimento si basa dunque su un'efficiente sinergia tra gli attori istituzionali.



segue

La P.a. come soggetto «responsabile dell'inquinamento»

- un recente arresto della giurisprudenza ha stabilito che:
«la responsabilità amministrativa, in caso di mancata bonifica, deve essere valutata in ordine alla possibilità per il dipendente pubblico di avere causato, mediante omissione o ritardo degli atti che l'ordinamento interno pone a sua disposizione, il danno erariale»
- si tratta quindi di una verifica sul campo, effettiva e puntuale, non astratta



La giurisprudenza amministrativa sull'azione di rivalsa delle discariche abusive

- In conseguenza delle sanzioni previste comminate alla Repubblica Italiana dalla sentenza 2.12.2014, C – 196/13, della Corte di Giustizia Europea, il MEF ha avviato le azioni di rivalsa *ex art. 43, co. 9-bis, L. n. 234/2012*
- Il MEF ha ripartito gli oneri in base alla quantificazione operata dalla CGUE
- Diverse pronunce del TAR Lazio hanno però censurato la mancata instaurazione del contraddittorio con Regioni ed Enti locali, richiesta a garanzia degli enti territoriali dall' art.43, co.7, per la determinazione di *an, quantum e quomodo* del relativo diritto di rivalsa



segue

La giurisprudenza amministrativa sull'azione di rivalsa delle discariche abusive

- Da ultimo l'arresto del TAR Sardegna:

«la formulazione “*diretta*” della richiesta di pagamento, ritenendo già scontata ed assodata l'imputabilità, e rimettendo alla sfera di un eventuale intesa la definizione delle sole “modalità di pagamento” , rappresenta un utilizzo illegittimo del potere»

- Tutti gli elementi del credito vanno definiti nell'intesa ex art. 43, anche il presupposto oggettivo (stato dei siti) e quello soggettivo (dolo o colpa da parte di Regioni e Comuni) in virtù delle norme specifiche sulla responsabilità ex artt. 192 e 311 d. lgs. N. 152/2006 ed in generale ex art. 2043 c. c.



Gli aspetti penali della mancata/omessa bonifica

- Le fattispecie poste a garanzia degli obblighi di bonifica sono molteplici:

L' art. 257, D. Lgs. N. 152/2006, che sanziona «chiunque cagiona l'inquinamento [...] se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato»

L'art. 452-*terdecies*, c.p. “Omessa bonifica”, sanziona il non adempimento all'obbligo di bonificare



segue

Gli aspetti penali della mancata/omessa bonifica

- Il primo è un reato d'evento (superamento delle CSR), integrato poi dalla condotta difforme dal piano approvato o dall'impedimento della formazione dello stesso (ad esempio omettendo la comunicazione ex art. 242 o non attuando il piano di caratterizzazione, cfr. Cass. pen. Sez. IV, Sent. n. 29627/2016)
- Il secondo più grave reato è integrato dalla mera condotta omissiva, posto che presupposto dell'obbligo di bonifica è comunque un superamento delle soglie di rischio



segue

Gli aspetti penali della mancata/omessa bonifica

- Infine, qualora l'omissione determini un'irreversibile danneggiamento dell'ecosistema, la condotta potrebbe integrare la fattispecie di Disastro ambientale (art. 452-*quater*, c. p.), essendo quest'ultimo sì reato d'evento ma a forma libera, e quindi ben configurabile mediante condotta omissiva



La bonifica ed il danno ambientale: definizioni ed obiettivi

- È danno ambientale il «deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima»
- Causa del danno ambientale potrà ben essere, quindi, un innalzamento dei parametri oltre le soglie di rischio, sempre se supportato da evidenze che mettano in luce la significatività del deterioramento
- In rapporto al danno ambientale la bonifica si pone come *species a genus*
- Gli interventi di bonifica possono quindi avere effetti simili alle procedure della parte VI del codice dell'ambiente, ma è escluso qualsiasi automatismo relativamente alla esclusione/concorrenza di una o l'altra procedura