

Bonifiche

MISE, MISU e misure di prevenzione: l'incertezza delle nozioni mette a rischio il proprietario incolpevole

Vittorio Giampietro (*)

Introduzione

L'incessante lavoro del Legislatore sui temi ambientali, ampiamente noto soprattutto sul fronte del contrasto ai cosiddetti ecoreati, negli ultimi tempi non ha riguardato la paziente opera di coordinamento e ricucitura tra due discipline - la bonifica dei siti contaminati e la tutela del danno ambientale - nate in tempi e contesti molto diversi tra loro: la prima, frutto di un'iniziativa del Legislatore nazionale, risalente all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 ed al successivo D.M. n. 471/1999, in assenza (tuttora perdurante) di una normativa comunitaria sulla tutela del suolo; la seconda, in attuazione della Direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (1). Eppure, a fronte dell'immutabilità delle definizioni, contenute nella parte IV e VI del D.Lgs. n. 152/2006, le nozioni di messa in sicurezza d'emergenza (MISE), messa in sicurezza d'urgenza (MISU) e misure di prevenzione, insieme agli oneri d'intervento posti a carico del proprietario non responsabile della contaminazione, hanno subito significative evoluzioni, soprattutto in base alla prassi ed agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa. In tale contesto, non si può dimenticare la recente Circolare del MATTM, Prot. 1495 del 23 gennaio 2018 (2), ove gli obblighi del soggetto responsabile e del proprietario non responsabile della contaminazione sono descritti in un interessante primo

paragrafo, peraltro concluso da uno schema esemplificativo, che rischia di ingenerare confusione.

Sembra, quindi, opportuno riesaminare brevemente l'origine ed il significato delle misure di messa in sicurezza d'emergenza/urgenza e di quelle di prevenzione, anche al fine di comprendere quali siano le attività (in termini di entità, impegno progettuale e costi) che il proprietario incolpevole attualmente rischia di dover affrontare, in relazione a nozioni che presentano significativi margini di incertezza.

MISE, MISU e misure di prevenzione: evoluzione delle nozioni

La prima definizione di messa in sicurezza d'emergenza può essere ricondotta all'art. 2, lett. d, dell'ormai lontano D.M. n. 471/1999 (3): "ogni intervento necessario ed urgente per rimuovere le fonti inquinanti (4), contenere la diffusione degli inquinanti e impedire il contatto con le fonti inquinanti presenti nel sito, in attesa degli interventi di bonifica e ripristino ambientale o degli interventi di messa in sicurezza permanente".

La nozione era certamente molto ampia, in quanto potenzialmente includeva qualsiasi intervento:

- selezionabile in base all'autonoma iniziativa del soggetto obbligato o promotore (5);
- connotato da caratteristiche di necessità ed urgenza e, perciò, non soggetto ad autorizzazione ma solo a mera comunicazione alla PA.

(*) Ingegnere, Titolare dello Studio di ingegneria Giampietro, consulenze ambientali

(1) Per un inquadramento generale si rinvia a F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente, l'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Giuffrè, 2006.

(2) Avente ad oggetto: Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso.

(3) Regolamento recante i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti contaminati.

(4) Senza alcuna distinzione tra fonti inquinanti primarie o secondarie.

(5) Indipendentemente dalla qualifica di proprietario del sito e/o soggetto interessato, responsabile ovvero non responsabile della contaminazione.

Inquinamento

La MISE era chiaramente identificata come misura urgente ed anticipatoria, in attesa degli altri interventi di bonifica, da attuarsi a cura del soggetto responsabile della contaminazione (6).

L'allegato 3 al citato decreto (7), inoltre, specificava che gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, definiti in base ad ipotesi cautelative, in assenza di dati specifici:

- avevano **carattere d'urgenza** e finalità di rimuovere le fonti inquinanti, ad evitare la diffusione dei contaminanti dal sito verso zone non inquinate e matrici ambientali adiacenti, ad impedire il contatto diretto della popolazione con la contaminazione presente, ad intercettare e isolare liquidi inquinanti sversati;

- dovevano essere attuati **tempestivamente**, a seguito di incidenti o all'individuazione di una chiara situazione di pericolo di inquinamento dell'ambiente o di rischio per la salute umana, per rimuovere o isolare le fonti di contaminazione ed attuare azioni mitigative per prevenire ed eliminare pericoli immediati verso l'uomo e l'ambiente circostante.

L'allegato in argomento conteneva anche un primo elenco, di natura esemplificativa e non esaustiva (8), di alcune tipologie di interventi di messa in sicurezza d'emergenza, quali:

- la rimozione dei rifiuti ammassati in superficie, lo svuotamento di vasche, la raccolta di liquidi sversati, il pompaggio di liquidi inquinanti galleggianti;
- l'installazione di recinzioni, segnali di pericolo e altre misure di sicurezza e sorveglianza;
- l'installazione di drenaggi di controllo;
- la costruzione o la stabilizzazione di argini copertura o impermeabilizzazione temporanea di suoli e fanghi contaminati;
- la rimozione o lo svuotamento di bidoni o container, contenenti materiali o sostanze potenzialmente pericolosi.

È noto, peraltro, che nel corso degli anni attività molto diverse tra loro (per impegno progettuale, tecnico ed economico, durata etc.), sono state considerate come interventi di messa in sicurezza d'emergenza. A titolo d'esempio, si può rinviare al barrieramento idraulico o fisico delle falde contaminate (9), misura che certamente non può essere efficacemente attuata con la necessaria tempestività ed urgenza, in quanto presuppone l'elaborazione di un modello concettuale almeno in forma preliminare (10), con particolare riferimento alla conoscenza del quadro idrogeologico.

La definizione di messa in sicurezza d'emergenza è rimasta sostanzialmente inalterata con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006. In effetti, l'art. 240, comma 1 lett. m) include nella MISE ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza, in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente (11).

D'altra parte, l'allegato 3 (12) alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 specifica che gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza (MISU) sono mirati a rimuovere le fonti inquinanti **primarie e secondarie**, ad evitare la diffusione dei contaminanti dal sito verso zone non inquinate e matrici ambientali adiacenti, ad impedire il contatto diretto della popolazione con la contaminazione presente.

Gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza devono essere attuati **tempestivamente** (13), a seguito di incidenti o all'individuazione di una chiara situazione di pericolo di inquinamento dell'ambiente o di rischio per la salute umana, per rimuovere o isolare le fonti di contaminazione ed attuare azioni

(6) Si rinvia al previgente D.M. n. 471/1999, art. 7 (Notifica di pericolo di inquinamento e interventi di messa in sicurezza d'emergenza), comma 2: "Entro le quarantotto ore successive ... (alla notifica dell'inquinamento o del pericolo concreto ed attuale di inquinamento, Ndr) ... il responsabile ... deve comunicare ... gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza adottati ed in fase di esecuzione".

(7) Denominato "Criteri generali per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale; per le misure di sicurezza e messa in sicurezza permanente; criteri per gli interventi in cui si faccia ricorso a batteri, ceppi batterici mutanti e stimolanti di batteri naturalmente presenti nel suolo".

(8) In relazione alla natura esemplificativa e non esaustiva dell'elenco, cfr. TAR Campania n. 4364/2009.

(9) Con successivo trattamento depurativo e scarico finale. Tale tipologia d'intervento sulla falda è stata diffusamente impiegata, quale MISE, anche nei Siti d'Interesse Nazionale.

(10) A sua volta, elaborato sulla base di indagini che consentano di conoscere tipologia di sorgente, vie di migrazione e bersagli.

(11) Il ricorso a misure di messa in sicurezza di emergenza, anche per il carattere immediato e a breve termine dell'intervento, dovrebbe sempre essere collegato alla necessità di evitare, nell'immediato ed al di fuori del percorso procedimentale descritto dal Codice ambientale, fenomeni di estensione o propagazione del fenomeno inquinante che generino rischi concreti e imminenti per l'ambiente e la salute (cfr. in questo senso TAR Campania, sentenza n. 3660/2013).

(12) Recante i "criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza (d'emergenza, operativa o permanente), nonché per l'individuazione delle migliori tecniche d'intervento a costi sopportabili".

(13) Tali interventi, in assenza di dati specifici, vengono definiti in base ad ipotesi cautelative, come per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, già disciplinati dal D.M. n. 471/1999.

Inquinamento

mitigative per prevenire ed eliminare pericoli immediati verso l'uomo e l'ambiente circostante. Le principali tipologie di interventi di messa in sicurezza d'urgenza, indicate nel citato allegato sono le stesse già contenute nell'allegato 3 del previgente D.M. n. 471/1999, sopra riportate (rimozione rifiuti, svuotamento vasche, pompaggio liquidi, installazione recinzioni, trincee etc.), con riferimento alla MISE. Le misure di prevenzione includono, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. i): "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" (cfr. art. 240, comma 1, lett. i). Tale definizione, inserita nell'ambito della bonifica dei siti contaminati, non è identica a quella contenuta nell'art. 2, comma 10 della Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (14).

In assenza di ulteriori specificazioni, da parte del Legislatore, le misure di prevenzione attuate nell'ambito della bonifica dovrebbero includere solo gli interventi emergenziali-urgenti (15), realizzati in presenza di una minaccia imminente di un danno sanitario o ambientale, ancora non verificato (16). D'altra parte, l'assenza di un elenco (tassativo o meramente indicativo) dovrebbe consentire di qualificare numerose e diverse tipologie d'intervento come misure di prevenzione, da verificarsi caso per caso (17).

La necessità di dare attuazione alla Direttiva 2004/35/CE e, in particolare, di coordinare le nozioni (e le disposizioni) relative alle misure di prevenzione ed alla MISE (queste ultime, già contenute nella previgente disciplina nazionale sulla bonifica dei siti

contaminati), ha portato il nostro Legislatore a definire una procedura ordinaria, ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006, ove solo il responsabile dell'inquinamento deve porre in atto sia le misure di prevenzione, entro 24 ore dall'evento di potenziale contaminazione, sia la MISE, nel caso in cui l'indagine preliminare accerti il superamento delle CSC (e sia riscontrata una condizione di emergenza, indicata nell'art. 240, comma 1, lett. t) del TUA). La MISE, perciò, comprende un insieme di attività eventuali e, comunque, poste in ordine successivo, rispetto alle misure di prevenzione.

D'altra parte, il proprietario o gestore del sito, in qualità di soggetto non responsabile della contaminazione, è esclusivamente obbligato (18) (alla notifica alle amministrazioni pubbliche ed) all'adozione delle misure di prevenzione, ex art. 245.

La controversa distinzione tra la MISE e la MISU

L'evoluzione normativa, sopra accennata, evidenzia che:

- la definizione di MISE è rimasta sostanzialmente inalterata nel corso degli anni e non sembra abbia mai escluso qualsivoglia tipologia d'intervento sulle fonti (primarie o) secondarie, purché immediato o a brevissimo termine;
- il Legislatore non si è mai premurato di fornire alcuna esplicita definizione di MISU, all'interno dell'art. 240 D.Lgs. n. 152/2006, né tale forma d'intervento è citata all'interno delle procedure operative ed amministrative ordinarie e speciali, ex artt. 242, 242-bis, 252, 252-bis;
- le indicazioni tecniche, relative alla MISE ed alla MISU, contenute rispettivamente nell'allegato 3 al D.M. n. 471/1999 e nell'allegato 3 alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, sono sostanzialmente equivalenti.

(14) La definizione comunitaria è, invece, riportata in termini identici nell'art. 302, comma 1, lett. 8 (parte VI) del D.Lgs. n. 152/2006, laddove per misure di prevenzione: "si intendono le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno".

(15) Entro ventiquattro ore, sia da parte del responsabile dell'inquinamento, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito (cfr. art. 242, comma 1 del TUA), sia da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione, che rilevano il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione - CSC (cfr. art. 245, comma 2).

(16) Il tal senso, cfr. L. Prati, "Messa in sicurezza e misure di prevenzione: cosa può essere richiesto al proprietario o al gestore del sito non responsabili della contaminazione", 2014, pubblicato su ambientediritto.it. Lo stesso Autore si era così espresso nel volume a cura di F. Giampietro, *Commento al Testo Unico Ambientale*, Ipsos 2006, pagg. 160-161: "appare chiaro che le

'misure di prevenzione' sono gli interventi che si rendono necessari nell'immediatezza di un evento (tanto da dover essere attuate entro il ristrettissimo termine di 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".

(17) A titolo d'esempio, si rinvia alla Sentenza del TAR Veneto, n. 34/2018, che ha ritenuto pienamente giustificata e legittima la decisione di un Comune di disporre la sospensione di lavori di demolizione ("adeguata misura di prevenzione") e l'esecuzione di un'adeguata campagna di indagini ("adempimento non troppo gravoso"), ai sensi dell'art. 242, in quanto il fabbricato ad uso industriale da demolire era stato precedentemente interessato da lavorazioni di amianto.

(18) Nel caso rilevi un superamento e/o un pericolo concreto ed attuale del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC).

Inquinamento

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, parte della dottrina ha ritenuto (a parere del sottoscritto, a ragione) che MISE e MISU semplicemente costituissero due acronimi corrispondenti alle medesime attività di messa in sicurezza d'emergenza/urgenza (19), che un Legislatore distratto aveva nominato in modo differente nell'apparato definitorio e negli allegati tecnici della stessa norma. Tale identità di nozione, come si vedrà nel prosieguo, è stata smentita, a partire dal 2012, dagli orientamenti della PA e del Giudice Amministrativo.

È noto, infatti, che l'equivalenza tra la MISE e la MISU è stata negata dalla nota di chiarimenti della Regione Lazio, prot. 34363/DA/02/11 del Gennaio 2012 (20), il cui orientamento è stato successivamente accolto e condiviso dal giudice amministrativo (21). In particolare, si è affermata la tesi, secondo la quale la MISE può riguardare le sole fonti primarie dell'inquinamento, mentre la MISU riguarda sia le fonti primarie che quelle secondarie di inquinamento (22). Tale posizione tuttora non appare convincente, anche in relazione alla circostanza che il TAR Lazio ha ritenuto di escludere gli interventi sulle fonti secondarie dal novero delle attività di MISE, in base alla definizione contenuta nell'art. 240 comma 1 lett. m). In proposito, si può presumere che la locuzione: *ogni intervento immediato o a breve termine ... atto a contenere la diffusione delle sorgenti*

primarie di contaminazione sia stata interpretata come ogni intervento immediato o a breve termine sulle fonti primarie di contaminazione, mentre lo scrivente ha sempre ritenuto che la definizione di MISE possa e debba includere ogni intervento (su fonte primaria o secondaria) che possa svolgere la funzione di (vale a dire, essere atto a) contenere la diffusione della contaminazione dalle fonti primarie in termini immediati o a breve termine (23).

I recenti orientamenti in tema di obblighi per il proprietario incolpevole: misure di sicurezza o di prevenzione?

Si è già avuto modo di constatare che le nozioni di MISE, MISU e misure di prevenzione sono state delineate anche grazie ad un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo il quale il proprietario non responsabile della contaminazione:

- è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione, sopra citate, mentre
- gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione (24), non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva, facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità (25);

(19) Cfr. M. Benozzo, "La bonifica semplificata nei punti vendita carburanti: MISE e MISU nell'autocertificazione", in questa Rivista, n. 11/2013. In proposito, l'Autore così si esprime: "che MISE e MISU siano effettivamente due istituti distinti ed autonomi ... non è un dato così scontato."

(20) La nota, inviata alle amministrazioni provinciali, a Roma Capitale ed agli uffici provinciali dell'ARPA Lazio, era relativa ai procedimenti amministrativi riguardanti i siti di ridotte dimensioni, disciplinati dall'art. 249 (Aree contaminate di ridotte dimensioni) e dall'allegato 4, parte IV (Criteri generali per l'applicazione di procedure semplificate) del TUA. Nel documento si riscontra che: "qualora, a seguito del superamento dei valori soglie di contaminazione (CSC), oltre agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza siano necessari opportuni interventi di messa in sicurezza d'urgenza e/o di bonifica (quali la movimentazione ed eventuale asportazione del terreno) per riportare la situazione al di sotto delle CSC ..."

(21) Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 aprile 2013, n. 1372, con particolare riferimento al seguente passaggio: "la rimozione e smaltimento a discarica autorizzata del terreno proveniente dallo scavo di rimozione dei serbatoi interrati, attività quest'ultima che secondo quanto previsto dalla normativa tecnica di cui al D.Lgs. 152/2006, rientra tra le attività di bonifica e ripristino ambientale e messa in sicurezza permanente (in quanto interventi *ex situ off-site*: con movimentazione e rimozione di materiali e suolo inquinato fuori dal sito stesso, per avviare i materiali e il suolo negli impianti di trattamento autorizzati o in discarica), e non tra quelle di mera messa in sicurezza d'emergenza". Per un esame critico della Sentenza si rinvia a M. Benozzo, cit.

(22) Cfr. sentenza del TAR Lazio, sez. I-ter, n. 7001 del 15 luglio 2013, secondo la quale: "la messa in sicurezza di emergenza riguarda le sole fonti primarie di inquinamento, come può

agevolmente desumersi dalla definizione contenuta nell'art. 240 c. 1 lett. m); la messa in sicurezza di emergenza, invece, riguarda sia le fonti primarie che quelle secondarie di inquinamento; la messa in sicurezza di emergenza presuppone la repentinità dell'evento di contaminazione, mentre la messa in sicurezza d'urgenza può essere adottata sia in caso di incidenti che in seguito all'improvviso accertamento di una situazione di contaminazione o di pericolo di contaminazione dell'ambiente o di rischio per la salute umana; entrambe le misure servono a isolare o a rimuovere le fonti di contaminazione". La motivazione è stata sostanzialmente confermata dal Consiglio di Stato, con la Sentenza citata nella nota precedente.

(23) In merito, si ritiene che in taluni casi un intervento immediato sulle fonti secondarie, contaminate o potenzialmente contaminate (quale la rimozione di una limitata porzione di suolo-sottosuolo circostante le sorgenti primarie), potrebbe utilmente svolgere la funzione di contenere la diffusione della contaminazione verso le altre matrici ambientali, anche attraverso l'eliminazione di una via di trasmissione.

(24) *Inter alia*, cfr. Consiglio di Stato nn. 4099/2016 e 3544/2015, che rinviano anche a quanto già chiarito nell'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 21/2013.

(25) Cfr. anche Consiglio di Stato n. 3756/2015: "Nessun dubbio sussiste in conseguenza sul fatto che il soggetto obbligato alla caratterizzazione, all'analisi di rischio e alla bonifica o alla messa in sicurezza debba essere l'autore del comportamento che ha causato la contaminazione, che è concettualmente distinto dagli altri possibili soggetti coinvolti o interessati e segnatamente dal proprietario delle aree contaminate (cfr. tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376). È quindi necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il

Inquinamento

• non è neppure condivisibile la tesi, più volte avanzata in passato dal MATTM, secondo cui il principio “chi inquina paga” dovrebbe essere inteso nel senso che la locuzione “chi” vada riferita anche a colui che, con la propria condotta omissiva o negligente, nulla faccia al fine di ridurre o eliminare l'inquinamento (in questi termini, Consiglio di Stato n. 4099/2016).

In tale contesto, la stessa Ordinanza del Consiglio di Stato n. 21/2013 aveva evidenziato che l'unica possibilità per la Pubblica Amministrazione di imporre al proprietario non responsabile l'obbligo di messa in sicurezza d'emergenza di un sito contaminato può essere basata solo nell'esercizio del potere di adottare (ben motivate) ordinanze contingibili ed urgenti *extra ordinem*, ai sensi dell'art. 54, comma 4 del D.Lgs. n. 267/2000.

Il quadro delle nozioni e, soprattutto, degli oneri a carico del proprietario incolpevole, finora delineato, sembra evolvere in modo poco chiaro - almeno per l'autore del presente contributo - all'esito di alcuni recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 1509/2016 e n. 1089/2017). Nella prima sentenza, in effetti, dopo un richiamo ai consolidati orientamenti, si afferma che: “per altro verso la messa in sicurezza (26) del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel *genus* delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppongono affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile”. Nella seconda, dopo aver osservato che la società intimata: “con il suo comportamento ... ha contribuito oggettivamente a causare la minaccia di inquinamento per la cui prevenzione è stato adottato il provvedimento impugnato”, stabilisce che: “il provvedimento ... ha prescritto misure precauzionali di messa in sicurezza, che, non avendo finalità né

risarcitoria né sanzionatoria non presuppongono l'accertamenti del dolo o della colpa.”

La correzione di rotta appare avviata, e sembra potenzialmente in grado di minare la distinzione - finora salda - tra:

• **gli interventi di messa in sicurezza** emergenziale e/o urgente (27), che solo il responsabile della contaminazione deve porre in atto in breve termine (insieme alle misure di prevenzione, e solo qualora ne ricorrano le citate condizioni di emergenza), a seguito di incidenti o dell'individuazione di una situazione di potenziale contaminazione (28) del sito, ai sensi della parte IV del TUA;

• **le misure di prevenzione**, che anche il soggetto non responsabile della contaminazione, in qualità di mero proprietario o gestore del sito, deve porre immediatamente in atto, per ridurre la minaccia imminente di un danno (29) di natura sanitaria ed ambientale, ovvero solo ambientale, secondo le definizioni contenute rispettivamente nell'art. 240, comma 1, lett. i), e 302, comma 1, lett. 8 del D.Lgs. n. 152/2006.

In effetti, la lettura dei dispositivi, sopra citati, sembra autorizzare qualche dubbio sia sulla reale collocazione della nozione di messa in sicurezza (disciplina della bonifica ovvero del danno ambientale), sia sugli oneri posti a carico del proprietario non responsabile della contaminazione, che potrebbe risultare comunque obbligato a porre in atto interventi che rientrano in tale nozione.

Ulteriore incertezza rischia di ingenerare la citata nota di indirizzo e chiarimenti del MATTM, prot. 1495, laddove il primo paragrafo, “obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio”, è concluso dallo schema esemplificativo, sotto raffigurato, nel quale sono state inserite - tra gli obblighi carico del soggetto responsabile - la MISO (Messa in sicurezza Operativa) e la MISP (messa in sicurezza permanente), ma non la MISE (e/o la MISU).

comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione. Tale accertamento presuppone una adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità. Il che implica la ricerca di prove certe e inequivoche, non potendo l'accertamento basarsi su mere presunzioni (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; 5 settembre 2005, n. 4525)”.

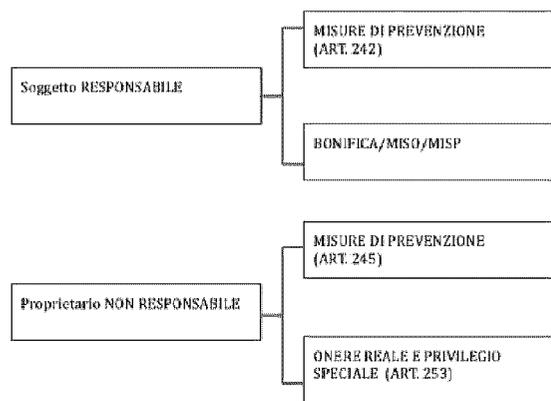
(26) Nel caso specifico, un'amministrazione provinciale aveva ordinato al gestore del sito ed al proprietario dell'area di effettuare entro sette giorni lo svuotamento e la pulizia di un pozzo e di predisporre, nei successivi trenta giorni, idonee misure di messa in sicurezza del sito, tali da impedire il verificarsi di nuovi trafileamenti di sostanze oleose in un torrente vicino.

(27) Quali quelle che appaiono essere state imposte dalle Amministrazioni, nelle fattispecie oggetto di giudizio.

(28) Si ricorda, peraltro, che a seguito di un superamento (già accertato o anche solo ipotizzato) delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), contenute in Allegato 5 alla parte IV del TUA, il sito è da considerarsi solo potenzialmente contaminato, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. d), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione, sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

(29) Intesa come rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi un danno ambientale, ai sensi dell'art. 302, comma 7 del D.Lgs. n. 152/2006.

Inquinamento



Conclusioni

I recenti orientamenti giurisprudenziali sugli obblighi per il proprietario incolpevole, citati anche dalla recente nota del MATTM Prot. 1495, rischiano di incrementare l'incertezza in merito sia alle nozioni di MISE, MISU e misure di prevenzione, sia agli oneri a carico dei soggetti non responsabili della contaminazione.

Tale incertezza, a parere dello scrivente, è frutto anche (o soprattutto) della coesistenza di troppe definizioni e procedure, contenute nelle parti IV e VI del D.Lgs. n. 152/2006, che non risultano sufficientemente coordinate tra loro, tanto che - addirittura - la stessa definizione di *misure di prevenzione* è diversa all'interno della stessa norma (cfr. art. 240, comma 1, lett. i) ed art. 302, comma 8 del cosiddetto Testo Unico Ambientale).

È, quindi, evidente che il nostro legislatore non sia ancora riuscito ad armonizzare la disciplina sulla bonifica dei siti contaminati (peraltro, in perdurante assenza di una direttiva comunitaria sulla protezione del suolo) con quella sul danno ambientale, in attuazione della Direttiva 2004/35/CE.

In proposito, un pur modesto contributo in termini di semplificazione e chiarimento potrebbe derivare anche:

- dalla riduzione del numero e della tipologia di misure di natura emergenziale ed urgente e, perciò, non soggette ad autorizzazione, con l'abbandono (almeno) della nozione di MISU (30), sulla cui natura, distinta dalla MISE, si è formato un orientamento amministrativo e giurisprudenziale controverso;

- da una definizione univoca delle misure di prevenzione (nelle parti IV e VI del TUA).

In ogni caso, in assenza di ulteriori indicazioni comunitarie o nazionali (31) sulla natura e tipologia delle misure di prevenzione, non dovrebbero essere messi in discussione i seguenti elementi tipizzanti e distintivi:

- l'**immediatezza** (entro 24 ore) e l'**entità molto limitata** (in termini di complessità tecnica ed onere economico) degli interventi di prevenzione, che **anche il proprietario incolpevole deve porre in atto**, in presenza di una minaccia imminente di un danno ambientale, che ancora non è stato verificato (anche in relazione al fatto che un'analisi scientifica obiettiva non potrebbe essere svolta in tempi tanto ristretti), ma che risulta come evidenza immediatamente riconoscibile (32);

- la **tempestività** (33) della MISE, quale intervento necessario ed urgente che **solo il responsabile della contaminazione deve realizzare**, in caso di potenziale o accertato superamento delle CSC nell'ambito della disciplina sulla bonifica, in attesa delle ulteriori attività (caratterizzazione, eventuale bonifica/messa in sicurezza operativa e ripristino ambientale), previste dalle procedure contenute nella parte IV del D.Lgs. n. 152/2006. D'altra parte, ulteriori modifiche e/o semplificazioni - quali l'eliminazione della MISE e della MISU ed il mantenimento delle sole misure di prevenzione, di derivazione comunitaria - certamente comporterebbero una profonda ed organica revisione delle discipline sulla bonifica e sul danno ambientale, che non appare all'orizzonte.

(30) In tal senso, la nozione di MISE risulterebbe definita dall'art. 240, comma 1, lett. m), nonché dall'allegato 3 alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, in analogia al previgente del D.M. n. 471/1999.

(31) Come un elenco esemplificativo e non esaustivo di interventi astrattamente qualificabili come misure di prevenzione.

(32) Si rinvia, per un'approfondita analisi in tema di minaccia imminente di danno e rischio (o pericolo) di danno, al contributo di

A. Muratori nel volume a cura di F. Giampietro, op. cit, pagg. 556-557.

(33) Parametro che dovrebbe essere parametrato in base alla portata e complessità delle attività di MISE, (dalle 24/48 ore per la rimozione dei rifiuti in superficie, lo svuotamento di vasche, la raccolta sostanze pericolose sversate etc, fino ad alcuni mesi per la realizzazione di un barrieramento fisico/idraulico di una falda).