

# GLI ASPETTI CIVILISTICI RELATIVI ALLE BONIFICHE

DALL'ANALISI DEL CODICE DELL'AMBIENTE EMERGE UNA SERIE DI PROBLEMATICHE LEGALI CONNESSE A ISTITUTI DIRETTI A GARANTIRE L'EFFETTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI (OBBLIGHI DI BONIFICA, ONERE REALE E PRIVILEGIO IMMOBILIARE).

**N**ell'ambito della complessa normativa relativa al regime delle bonifiche attualmente disciplinata dal Dlgs 152/2006 meritano una specifica disamina le problematiche legali connesse agli istituti di tipo civilistico diretti a garantire l'effettuazione degli interventi.

## Onere reale e privilegio immobiliare sui siti contaminati

L'operatività dell'onere reale e del privilegio speciale immobiliare sul sito è attualmente disciplinata dall'art. 253 del Codice dell'ambiente. Per quanto riguarda l'onere reale, il comma 1 dell'art. 253 conferma che gli interventi effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'art. 250 costituiscono *onere reale* sui siti contaminati, ma si precisa ora che esso viene iscritto soltanto *a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica*, e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Da ciò pare discendere che l'onere reale garantisce gli interventi che l'amministrazione ha posto in essere solo qualora il sito sia effettivamente contaminato e quindi debba essere sottoposto a bonifica, così come previsto dalla nuova normativa. 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.

L'art. 253 del Codice dell'ambiente aggiunge poi, a vantaggio dell'amministrazione procedente, il privilegio immobiliare, quale causa legittima di prelazione accordata dalla legge in considerazione della qualità e della causa del credito. Esso si inquadra quindi senza dubbio tra gli strumenti di rafforzamento della garanzia patrimoniale del credito, comportando una preferenza del titolare del privilegio rispetto agli altri creditori in sede di esecuzione forzata sui beni del debitore inadempiente.

La previsione del privilegio speciale



FOTO: lista per Pirella - www.pirella.org

immobiliare comporta anche che il credito dell'amministrazione che ha proceduto alla bonifica in danno per il recupero delle spese sostenute è preferito a quello dei creditori ipotecari (art. 2748, comma 2, c.c.).

**L'onere reale garantisce gli interventi che l'amministrazione ha posto in essere solo qualora il sito sia effettivamente contaminato e quindi debba essere sottoposto a bonifica**

Il Codice dell'ambiente ha 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 di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4). L'art. 253 prevede poi che il privilegio e la ripetizione delle spese nei confronti del proprietario incolpevole del sito possano

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 *extrema ratio* della rivalsa nei confronti del proprietario, a cui l'autorità non può ricorrere semplicemente per eludere le difficoltà di individuazione del soggetto responsabile.

Le obbligazioni connesse all'onere reale possono estrinsecarsi nelle prestazioni concernenti l'esecuzione degli interventi (relative quindi ad un *facere o dare*); da tali interventi il proprietario si trova infatti onerato ove intenda recuperare la destinazione originaria dell'immobile, pregiudicata dalla presenza dell'inquinamento, ovvero sottrarsi al rischio di evizione del bene a causa del privilegio immobiliare costituito a garanzia dell'intervento pubblico di bonifica. Dette obbligazioni sono però anche quelle relative alle limitazioni temporanee o permanenti all'utilizzo dell'area bonificata rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti. Tali obbligazioni assumono in questo caso contenuti di *non facere*. "Onere reale" non significa che l'amministrazione abbia il diritto di pretendere dal proprietario che egli esegua

la bonifica, come avverrebbe se la nozione di onere reale fosse stata usata nella accezione tecnica del diritto civile, in cui a esso corrisponde un vero e proprio diritto di credito – rafforzato da una garanzia reale – nei confronti di un obbligato identificato nel proprietario di un fondo; il significato della disposizione è invece che il costo della bonifica, che non sia stato possibile far eseguire e quindi accollare al responsabile dell'inquinamento e che sia stato "anticipato" dall'amministrazione, deve gravare sul proprietario che, per sottrarsi a questa conseguenza ha la facoltà di eseguire lui stesso i necessari interventi (Tar Lazio, Latina, 4 settembre 2006, sentenza n. 600).

## La rivalsa del proprietario incolpevole

Nel regime previgente (Dlgs 22/197, art. 17), che nulla disponeva in relazione ai diritti del proprietario del sito leso dall'inquinamento, era stato evidenziato come al proprietario in quanto tale, che fosse stato pregiudicato nel proprio patrimonio dall'insorgenza dell'onere reale sul fondo contaminato, non fosse sempre data un'azione di regresso specifica e diretta nei confronti dell'inquinatore che non avesse provveduto a procedere agli interventi di bonifica.

Ciò tuttavia non escludeva che il proprietario, ove ne sussistano tutti i presupposti, possa avvalersi dell'azione ordinaria di surrogazione di diritto prevista dall'art. 1203 c.c.

Quest'ultima si applica infatti anche a coloro che non sono personalmente obbligati con altri e per altri, ma gravati da un vincolo che assoggetta un loro bene a esecuzione forzata per un debito altrui, per modo che essi sono posti nell'alternativa tra pagare tale debito e subire l'espropriazione (cfr. Corte di Cassazione n. 77/4890 e n. 68/2828). La Suprema Corte ha altresì affermato che la surrogazione di diritto ex art. 1203, n.

Viene evidenziata la natura di *extrema ratio* della rivalsa nei confronti del proprietario, a cui l'autorità non può ricorrere semplicemente per eludere le difficoltà di individuazione del soggetto responsabile

3), opera anche in relazione ai privilegi stabiliti a favore del creditore da leggi speciali (Corte di Cassazione n. 67/1846). Anche la giurisprudenza di merito ha, più recentemente, affermato che nella suddetta fattispecie di cui all'art. 1203 c.c. devono essere ricompresi i versamenti effettuati dai soggetti obbligati *propter rem* o, in ogni caso, tutte le ipotesi nelle quali un terzo ha l'alternativa di corrispondere un debito altrui ovvero sottostare all'espropriazione dei propri beni<sup>1</sup>.

Era stato comunque proposto, in via generale, il ricorso all'art. 2043 c.c.<sup>2</sup>, che il proprietario del sito potrebbe azionare nei confronti del responsabile dell'inquinamento; tuttavia, la responsabilità extracontrattuale di matrice aquiliana richiede necessariamente il dolo o la colpa dell'autore dell'illecito, dolo o colpa che devono essere provati dall'attore.

Nel Dlgs 22/1997, art. 17, e nel connesso Dm 471/1999, l'obbligo di bonifica del sito (e il connesso onere reale) sorgevano invece oggettivamente, per il solo superamento o pericolo concreto e attuale di superamento dei valori limite delle sostanze inquinanti. Il proprietario danneggiato ben avrebbe quindi potuto trovarsi nell'impossibilità di provare il dolo o la colpa dell'inquinatore in relazione alla contaminazione da questi cagionata, ai fini del recupero delle spese sostenute o del danno subito in ragione dell'onere reale conseguente all'inquinamento.

Tale ostacolo poteva essere superato individuando la condotta antiggiuridica dell'inquinatore non tanto nel fatto di aver questi cagionato l'inquinamento, ma piuttosto nell'inottemperanza ai doveri di procedere agli interventi di bonifica che ne conseguono, quali obblighi positivi distinti rispetto al mero divieto di inquinare.

Inoltre, il proprietario avrebbe potuto sempre agire, in mancanza di altri rimedi esperibili, ai sensi dell'art. 2041 c.c., relativo all'arricchimento indebito, dato che il diritto all'indennizzo previsto da tale norma sussiste anche nel caso in cui l'arricchimento si ricolleggi ad attività o erogazioni del creditore che abbiano comportato un risparmio di spesa per l'obbligato<sup>3</sup>, essendo il principio espresso dall'istituto in questione quello di ripristinare l'equilibrio originario violato da uno spostamento patrimoniale non sorretto da un'adeguata giustificazione<sup>4</sup>.

Quanto sopra vale ovviamente nei casi in cui il proprietario non potesse avvalersi, nei confronti del responsabile dell'inquinamento, di alcuna azione

La norma attribuisce espressamente un'azione di regresso nei confronti del responsabile dell'inquinamento per il recupero delle spese sostenute nonché per gli ulteriori danni subiti

di natura contrattuale, come invece avviene nei casi in cui vi sia stato un trasferimento di proprietà del sito dal secondo al primo.

L'art. 253 comma 4 del Dlgs 152/2006 sopra richiamato prevede ora che "Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito".

La norma, oltre a ribadire indirettamente che il proprietario dell'inquinamento non è obbligato a effettuare gli interventi di bonifica, ma ha solo la facoltà di farlo procedendovi "spontaneamente", attribuisce espressamente un'azione di regresso nei confronti del responsabile dell'inquinamento per il recupero delle spese sostenute nonché per gli ulteriori danni subiti.

Per quanto poi attiene il maggior danno subito, pare doversi ritenere che, in base alle regole generali, esso potrà essere richiesto solo ove la condotta dell'inquinatore rimasto inerte sia stata colpevole, mentre in mancanza di tale colpevolezza il diritto del proprietario che potrà essere fatto valere in sede di regresso resta limitato alle spese sostenute.

**Luca Prati**

Avvocato in Milano

## NOTE

<sup>1</sup> Cfr. Pretura Catania, 17 luglio 1998 in Giurisp. di merito, 1999, p. 231.

<sup>2</sup> Cfr. R. Russo, "Bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati", in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, p. 445.

<sup>3</sup> Corte Cass. civ., sez. III, 6 febbraio 1998, n. 1287, in Foro it. 1998, I, p. 1116 con nota di M. Caputi.

<sup>4</sup> Di Paola, Pardolesi, "Arricchimento, Azione di arricchimento (dir. civ.)", voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, II.