

## ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI

DI ADA LUCIA DE CESARIS ED ELENA SERRA

**T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 7 ottobre 2020, n. 1810 – Pres. Di Benedetto, Est. Gatto Costantino – P.S. S.r.l. (avv.ti Prati e Scotti) c. Comune di Cairate (non costituito in giudizio) e altri.**

*Deve ritenersi, in linea di principio, illegittimo l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente per la bonifica di siti inquinati poiché il legislatore, per tali necessità, ha individuato nel c.d. codice dell'ambiente una specifica competenza di cui è titolare l'Amministrazione provinciale la quale deve provvedervi con gli strumenti che l'ordinamento di settore ha già individuato.*

*L'uso dell'ordinanza contingibile e urgente da parte del sindaco si pone, astrattamente, quale strumento di potenziale elusione della disciplina dettata dal codice dell'ambiente il quale, individuando una specifica competenza e procedura sul punto, ha inteso attribuire al livello intermedio di amministrazione locale, l'adozione di provvedimenti anche nelle situazioni di urgenza.*

*L'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245 comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, del Dlgs. 152/2006, costituisce 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.*

Con la sentenza in commento il TAR Milano ha ritenuto illegittimo l'utilizzo di ordinanze contingibili e urgenti per assicurare l'esecuzione della bonifica dei siti inquinati. In tale specifica materia, infatti, gli artt. 244 e 245 del D.lgs. 152/2006 (in seguito anche "Codice dell'Ambiente") prevedono un potere "tipico" della Provincia sicché, di norma, non vi è spazio per l'esercizio di un potere sindacale *extra ordinem*.

Nel caso di specie, la società ricorrente - proprietaria di un ex cartiera dismessa collocata in area industriale del Comune di Cairate - aveva avviato un'indagine conoscitiva volontaria circa lo stato di contaminazione del sito di sua proprietà, ai fini di una possibile riedificazione.

Successivamente alla presentazione del piano di indagine preliminare, veniva adottato un nuovo PGT che mutava la destinazione urbanistica dell'area, collocandola in "ambito di riqualificazione paesaggistico-ambientale". In ragione di ciò, veniva meno la possibilità di insediamento di nuovi operatori economici (con conseguente diminuzione del valore economico della proprietà) e

divenivano più stringenti i parametri dell'indagine ambientale (in funzione delle CSC, diverse a seconda della destinazione, industriale o a verde pubblico).

Pertanto, la società - che aveva effettuato solo alcune attività prodromiche alla messa in sicurezza del sito e non era responsabile dell'inquinamento – decideva di sospendere le operazioni finalizzate alla bonifica.

A fronte di ciò, il Sindaco del Comune di Cairate emanava un'ordinanza volta a intimare il proseguimento delle attività previste nel piano di indagine preliminare.

La ricorrente impugnava l'ordinanza per una serie di ragioni, tra cui: *a*) omesso compimento delle indagini volte ad identificare il responsabile dell'inquinamento; *b*) incompetenza del Sindaco ad attivare procedimenti di messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati; *c*) insussistenza di motivi di pericolo e urgenza tali da giustificare un ordine contingibile.

La sentenza in commento ha accolto parzialmente dette censure.

In primo luogo, è stato rilevato che secondo il principio “chi inquina paga” il soggetto tenuto ad effettuare interventi di bonifica ambientale è il responsabile dell'inquinamento e non il proprietario dell'area, non essendo configurabile in merito una fattispecie di responsabilità oggettiva. Nondimeno, il Collegio - seguendo l'indirizzo del precedente TAR Lombardia-Brescia (con appello ancora pendente) - ha ritenuto che l'intervento di bonifica assunto volontariamente debba essere qualificato come gestione di affari altrui, con la conseguenza che le attività di bonifica intraprese devono proseguire finché l'Amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento<sup>1</sup>. Non ci si può non chiedere quanto questo indirizzo non vada ad insidiare il principio “chi inquina paga” che prevede obblighi in capo al solo responsabile, rendendo, peraltro, ancor più difficile l'assunzione di iniziative da parte di soggetti interessati, soprattutto quando i responsabili non sono più reperibili.

Il TAR ha, inoltre, affermato che nella specie il Sindaco – pur senza esplicitarlo adeguatamente – aveva emanato un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 50 D.lgs. 267/2000. Invero, considerata l'incompetenza di detto Ente per l'emanazione di ordinanze per la bonifica di siti inquinati, doveva ritenersi che il medesimo si fosse avvalso del potere atipico ad esso riconosciuto al fine di fronteggiare situazioni straordinarie e urgenti.

Ciò premesso, la sentenza ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale per cui deve escludersi, di norma, l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente per la bonifica dei siti inquinati pena la violazione delle competenze, in materia, dell'Amministrazione provinciale.

Il Collegio non ha escluso, in astratto, la possibilità di un'indagine circa la sussistenza di profili che possano consentire a detto potere atipico di interferire con il regime delle competenze previsto dal Codice dell'ambiente. Nondimeno, in concreto, si è ritenuto che detta questione non meritasse approfondimento poiché l'ordinanza impugnata non era, comunque, suffragata da adeguata motivazione circa la ricorrenza di ragioni di indifferibilità ed urgenza tali da giustificare la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi.

---

<sup>1</sup> Tale dirimente principio - richiamato incidentalmente nella sentenza in commento – è stato enunciato da TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 25 settembre 2019, n. 831 (oggetto del giudizio di appello n. R.G. 4342/2020, ancora pendente).