

Costi di bonifica: oneri scomputabili?

di Federico Vanetti ¹

Sempre più spesso, soprattutto nelle grandi città, i progetti urbani di sviluppo e di riqualificazione richiedono o presuppongono la bonifica delle aree su cui sorgeranno.

Tali progetti, infatti, sono, in molti casi, localizzati e programmati in zone periferiche e semiperiferiche precedentemente destinate ad attività produttive, poi dismesse.

Non a caso, dunque, il recupero delle aree abbandonate e degradate (c.d. *brownfields*) è oggetto di un sempre maggiore interesse da parte del legislatore nazionale e di alcune Regioni ², che hanno cercato di incentivare la riqualificazione ambientale ed urbanistica di tali aree ³.

Nonostante la previsione di norme *ad hoc* ⁴, il recupero dei *brownfields* stenta ancora a decollare e ciò, in molti casi, a causa dei rischi e dei costi correlati agli interventi di bonifica, i quali normalmente sono carico degli sviluppatori, anche se non responsabili della contaminazione.

Se tali costi non rappresentano un ostacolo per i grandi progetti (i quali però, sotto differente profilo, sono di forte impatto urbanistico), possono rappresentare invece un sostanziale impedimento a sviluppare progetti minori, che non originano straordinari ricavi, ma che comportano un minore impatto urbano.

L'impedimento è ancor più insuperabile nel caso in cui l'area dismessa (come spesso accade) non è strategica o particolarmente appetibile in relazione allo sviluppo della città.

In questi casi, infatti, l'operatore privato, di fronte ad una operazione immobiliare "ordinaria", preferisce acquistare un'area pulita a prezzi di mercato, piuttosto che un sito contaminato a prezzi inferiori, non volendo comunque farsi carico del rischio "bonifica", inteso come tempi e costi.

In tutti questi casi, pertanto, il *brownfield* sarà destinato a rimanere tale, mancando un interesse dei privati a svilupparlo.

È chiaro dunque che, sebbene lo sviluppo urbanistico di un'area costituisca un valido ed indispensabile strumento per il recupero dei *brownfields*, lo stesso, da solo, non sempre garantisce un concreto interesse a riqualificare l'area stessa.

Al fine, quindi, di favorire anche il recupero di siti meno "appetibili" o di garantire progetti sostenibili dal punto di vista economico ed urbanistico, occorre - a parere di chi scrive - trovare

¹ Avvocato in Milano, associato allo Studio DLA Piper.

² Con il D. lgs. n. 4/2008 è stato inserito nel TUA l'art. 252-bis avente ad oggetto i siti industriali dismessi di interesse generale. La Regione Lombardia, a livello locale, ha emanato una serie di norme volte ad agevolare il recupero dei siti dismessi e/o degradati (LR 1/2007, art. 7 e LR. 4/2008).

³ Sul punto c.r.f. F. Vanetti "TU Ambientale: il possibile sviluppo dei siti contaminati dismessi in Italia alla luce delle novità introdotte dal D.Lgs. n. 4/2008", www.giuristiambientali.it.

⁴ Non sempre efficaci, in quanto richiedono procedure amministrative complesse.

degli incentivi concreti che indirizzino gli operatori ad investire nelle aree dismesse.

Uno dei punti su cui far leva può essere sicuramente il "trattamento" dei costi di bonifica all'interno del progetto di sviluppo, affinché gli stessi non rappresentino più un costo aggiuntivo, ma piuttosto un'opportunità.

Il presente contributo, quindi, dopo aver considerato i diversi obblighi che gravano i soggetti coinvolti in una procedura di bonifica, considererà, alla luce delle disposizioni normative vigenti, le possibilità di scomputare i costi di bonifica dagli altri ed ulteriori costi di sviluppo ed, in particolare, dagli oneri di urbanizzazione.

1. Obblighi di bonifica

Come anticipato, occorre innanzitutto prendere in considerazione l'impianto giuridico stabilito dal decreto legislativo n. 152 del 2006 rispetto agli obblighi di bonifica.

L'articolo 242, recependo il principio comunitario "*chi inquina paga*", stabilisce che il responsabile della contaminazione (proprietario o meno dell'area contaminata) sia il soggetto obbligato in via principale alla bonifica.

Tale soggetto è responsabile illimitatamente, nel senso che deve porre rimedio, senza limiti di spesa, alla situazione negativa che ha creato.

L'articolo 250 del citato decreto prevede che, in caso di inadempimento del responsabile, gli interventi di bonifica siano realizzati dal comune territorialmente competente.

Tale disposizione, dunque, crea uno specifico obbligo a provvedere in capo all'Amministrazione locale, la quale è tenuta a sostituirsi al responsabile inadempiente.

Anche in questo caso, l'obbligo che grava l'amministrazione non è soggetto a limiti di spesa, sebbene tale spesa possa essere parzialmente compensata grazie all'articolo 253, che prevede la possibilità di rivalersi sull'area bonificata.

La normativa di riferimento non prevede altri soggetti obbligati, ma contempla la possibilità di intervento sostitutivo da parte dei soggetti interessati. Tuttavia, tale intervento è facoltativo e non crea alcun obbligo coercibile in capo all'interessato, neppure se proprietario dell'area.

Invero, l'onere reale previsto dal citato articolo 253, in molti casi, favorisce l'intervento facoltativo del proprietario incolpevole, il quale, tuttavia, si trova a dover sostenere dei costi a lui non imputabili.

Bisogna inoltre tener conto che il comma 4 del medesimo articolo specifica che "*in ogni caso, 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 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli eventuali interventi adottati dall'autorità soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi*".

Pertanto, qualora i costi di bonifica siano superiori al valore di mercato dell'area, il proprietario incolpevole non ha più interesse ad attivarsi, e tali costi ricadrebbero solo sulla pubblica amministrazione, soggetto obbligato ai sensi di legge.

2. Scomputo delle opere di bonifica

In considerazione della sintetica ricostruzione del quadro normativo di cui sopra, emerge che gli unici soggetti obbligati alla bonifica sono il responsabile della contaminazione (spesso non individuabile o non solvibile) e la pubblica amministrazione.

L'intervento dei soggetti interessati, nei fatti, è ipotizzabile solo laddove i costi di bonifica siano inferiori al valore di mercato dell'area ed è comunque facoltativo.

Tali obblighi, quindi, per come regolati dal legislatore ed in particolare in considerazione dell'intervento sostitutivo della pubblica amministrazione, lasciano chiaramente intendere che gli interventi di bonifica rappresentano interventi di interesse pubblico e generale.

La legge, infatti, non contempla - perlomeno in linea teorica - che un sito contaminato possa rimanere tale, ma prevede necessariamente la bonifica dello stesso da parte degli enti locali e ciò al fine di tutelare l'ambiente e con esso la salute umana, beni costituzionalmente rilevanti e garantiti e che afferiscono alla collettività.

Assunto, pertanto, che la bonifica di un sito contaminato è di per sé opera di interesse pubblico e generale, la stessa rappresenta (almeno con riferimento ai *brownfields*) anche una condizione necessaria per sviluppare e riutilizzare il sito, tant'è che molti Comuni ⁵, nei rispettivi regolamenti edilizi o negli strumenti urbanistici, richiedono espressamente una verifica e la eventuale bonifica dei siti dismessi prima di autorizzare lo sviluppo edilizio dell'area.

L'intervento di bonifica, quindi, essendo opera di interesse pubblico e generale, nonché funzionale al riutilizzo dell'area, sembrerebbe assimilabile alle opere di urbanizzazione, anch'esse opere che competono alle amministrazioni locali (per quanto sia prevista la compartecipazione monetaria del privato), di interesse pubblico e generale, nonché funzionali all'utilizzo del sito.

L'articolo 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 distingue tali opere in primarie e secondarie.

Occorre quindi verificare in quale delle due categorie possano rientrare le opere di bonifica.

Ad avviso di chi scrive - come si vedrà nel prosieguo - le stesse possono rientrare tanto tra le urbanizzazioni primarie, quanto tra quelle secondarie.

Ma si proceda con ordine.

Secondo autorevole dottrina ⁶, le opere di urbanizzazione primaria si pongono praticamente come condizione per il rilascio del titolo edilizio, atteso lo stretto e quasi inscindibile legame tra

⁵ Ad esempio, l'art. 95 del regolamento edilizio del Comune di Milano.

⁶ Cfr. A. Fiale "Diritto Urbanistico" XI ed. - Simone ed. - pag. 646.

l'edificazione e le opere di urbanizzazione primaria stesse, necessarie e indispensabili per il riutilizzo dell'area da sviluppare.

Il citato articolo 16, comma 7, elenca tali opere, senza tuttavia contemplare espressamente quelle di bonifica.

Si pone, quindi, il problema di comprendere se tale elenco sia tassativo o meramente esemplificativo.

Sempre ad avviso di chi scrive - tale elencazione ha natura esemplificativa in quanto le opere elencate rappresentano categorie comuni di opere di urbanizzazione primaria, ma non sono sufficientemente dettagliate da ricomprendere ed individuare effettivamente tutte le opere che sono comunemente ricomprese nelle primarie.

La corretta classificazione delle urbanizzazioni primarie, pertanto, non può prescindere da una specifica valutazione della singola opera, tenendo conto della natura della stessa e della funzionalità che assolve.

Con riferimento alle bonifiche, sebbene non espressamente contemplate, le stesse, al pari delle strade, della fognatura e del sistema di illuminazione, rappresentano un intervento necessario per ottenere il titolo edilizio e per rendere l'area edificabile ed utilizzabile.

La bonifica, inoltre, al pari delle altre opere di urbanizzazione primaria, è di competenza della pubblica amministrazione e non dal privato incolpevole.

Tali considerazioni, dunque, farebbero propendere per ritenere che gli interventi di bonifica possano rientrare tra le urbanizzazioni primarie anche se non espressamente elencati.

A supporto di tale tesi, si osserva che alcune regioni, definendo più nel dettaglio le opere di urbanizzazione primaria, hanno ricompreso espressamente tra le stesse anche le opere di ripristino ambientale e bonifica ambientale dei terreni ⁷.

Ciò detto, per quanto gli interventi di bonifica, per i motivi di cui sopra, possano essere assimilati alle opere di urbanizzazione primaria, occorre considerare che il comma 8 del citato articolo 16 elenca espressamente tra le opere di urbanizzazione secondaria anche *"le opere, le costruzioni e gli impianti destinati ... alla bonifica di aree inquinate"*, includendo tali interventi nella categoria delle attrezzature sanitarie.

La previsione normativa citata, dunque, da un lato, conferma che le bonifiche siano opere di urbanizzazione, dall'altro, però, riconduce le stesse tra le urbanizzazioni secondarie. ⁸

⁷ Cfr. <http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/21BE7468-DBFE-45C8-9A6E-3FBBF06EC545C/0/art50letth.pdf>.

⁸ Alla stessa conclusione si giunge con l'articolo 266, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, che peraltro, riprende l'analogia previsione dell'articolo 58, comma 1, del decreto legislativo n. 22 del 1997.

Tale scelta, invero, sembrerebbe essere giustificata dal fatto che la bonifica di aree inquinate riveste - come detto - carattere di interesse pubblico e generale in quanto volta a tutelare la salute e l'ambiente.

In particolare, la relazione tra l'intervento di bonifica e la tutela della salute umana, fa sì che il primo venga assimilato ad un intervento di carattere "sanitario", configurabile per l'appunto quale opera di urbanizzazione secondaria.

Le argomentazioni di cui sopra, da un lato, confortano sul fatto che le opere di bonifica di un'area debbano essere considerate opere di urbanizzazione, dall'altro, non risolvono completamente i dubbi circa la corretta qualificazione delle stesse.

Ad ogni buon conto, prescindendo dalla corretta qualificazione delle stesse, qualora i relativi costi siano anticipati dal privato incolpevole, lo stesso avrebbe diritto ad ottenere lo scomputo degli stessi dal pagamento degli oneri di urbanizzazione.

3. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra considerato, si può concludere nel senso di ritenere che la bonifica non solo rappresenta un intervento di interesse pubblico generale, ma è anche opera di urbanizzazione.

Ne consegue, quindi, che il meccanismo dello scomputo dei relativi costi può trovare applicazione anche nel caso delle bonifiche necessarie per il riutilizzo di un *brownfield*, oggetto di piano o programma di sviluppo.

La possibilità di scomputare i costi di bonifica dagli oneri di urbanizzazione tra l'altro rappresenta un effettivo incentivo idoneo a favorire gli investimenti nei *brownfields*, previsto dalla legge e non dalla libera negoziazione tra l'Ente locale e l'operatore privato per la programmazione dell'intervento urbanistico.

Pertanto, sebbene il progetto di riqualificazione urbanistica rappresenti di fatto un presupposto imprescindibile per l'effettivo recupero dell'area dismessa, il corretto trattamento dei costi di bonifica non può che favorire tali investimenti, rendendo i *brownfields* aree di per sé più appetibili.

Con il presente contributo, si spera di aver fornito un utile spunto per poter effettivamente favorire lo sviluppo dei *brownfields* esistenti.