

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 13/05/2010**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/29502-quando-meno-te-lo-aspetti-ti-vien-detto-di-bonificare>**

**Autore: Di Rosa Silvano**

**Quando meno te lo aspetti...ti vien detto di bonificare**

**Ancora incertezze in materia di bonifica**



# Quando meno te lo aspetti ....ti vien detto di bonificare (\*)

*Ancora incertezze in materia di bonifiche*

di **SILVANO DI ROSA (\*\*)**  
*Consulente Legale Ambientale*

SOMMARIO:

- 1. Premessa; - 2. Il proprietario "irresponsabile" non si tocca; - 3. ....neppure per la messa in sicurezza d'emergenza; - 4. La regola della «preponderanza dell'evidenza» o «del più probabile che non»; - 5. Il proprietario "jure successionis"; - 6. Proprietario, responsabile quando è locatore?; - 7. E se il proprietario-gestore.....fallisce?; - 8. Confusione sul significato di "bonificare"; - 9. Un caso particolare, comunque utile; - 10. Conclusioni.

## 1 - Premessa

Capita a tutti di avere dei convincimenti, anche consolidati ed in apparenza condivisi da molti. Poi, *quando meno te l'aspetti*, ti accorgi che c'è chi continua a pensarla diversamente ed applica la normativa secondo una logica alquanto diversa dal previsto. A tal punto, sorge spontanea l'esigenza di un attento riesame critico, per rinsaldare le proprie idee o per approdare a nuovi e ben diversi lidi.

L'esame di alcune recentissime sentenze costituisce l'occasione per verificare la legittimità delle situazioni in cui, non sempre a proposito, ....*vien detto di bonificare un'area*.... rivolgendosi direttamente al proprietario della stessa.

Le norme di riferimento sono racchiuse nella Parte Quarta, Titolo V « *Bonifica di siti contaminati* », del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152; cui è ugualmente riferibile la pregressa disciplina di cui all'art. 17 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ed al D.M. 471/99.

## 2 - Il proprietario "irresponsabile" non si tocca

### 2.1 - La regola

E' di questi giorni la sentenza TAR Lombardia, Milano, Sez IV, 27 aprile 2010, n. 1159, che annulla le ordinanze sindacali del

(\*) A breve verrà inserito nell'attivando sito [www.dirosambiente.it](http://www.dirosambiente.it)



Comune di Monza, con le quali era stata ordinata la rimozione di rifiuti giacenti su di un terreno di proprietà di una società; con obbligo di remissione in pristino dei luoghi e della *messa in sicurezza* di tutta l'area, previo svolgimento di un'indagine preliminare.

L'immobile in questione, originariamente, apparteneva ad una diversa società che vi aveva esercitato - fino alla sopravvenuta dichiarazione di fallimento - un'attività di produzione e commercio di vernici ed altre sostanze chimiche.

I legali rappresentanti della società divenuta da ultimo proprietaria del cespite immobiliare - ed interessata dai provvedimenti caducati dal TAR -, non erano mai stati soci, né amministratori, della precedente persona giuridica che vi aveva svolto l'anzidetta attività produttiva. Infatti, i soggetti di cui sopra, sono stati chiamati in causa, con le ordinanze impugnate, non come soci o amministratori della prima società fallita, bensì come legali rappresentati dell'attuale (società) **proprietaria** delle aree risultate contaminate.

Già questo, di per sé, costituisce elemento sufficiente a considerare illegittimi i provvedimenti del Comune di Monza, in quanto è noto che, per attribuire una responsabilità al proprietario del terreno su cui giacciono dei rifiuti - ed al quale, fra l'altro, si chiede di effettuare una indagine preliminare sugli effetti che tale presenza può aver determinato sulle matrici ambientali -, deve essere accertato (in contraddittorio) che tale soggetto sia coinvolgibile quantomeno a titolo di colpa; dandone atto nel provvedimento con cui gli si ordina la rimozione dei rifiuti e le derivanti, pur se eventuali, attività di bonifica da svolgere su suolo e sottosuolo. Nel caso in esame risulta che l'accumulo dei rifiuti sia dipeso dall'utilizzazione delle aree per l'attività di produzione di vernici, portata avanti per anni da soggetti diversi. Appunto per questo, non è possibile - in mancanza della prova di un proprio ed autonomo ruolo attivo - chiedere, a coloro che sono solo gli attuali proprietari dell'area, il ripristino del sito inquinato dai rifiuti ivi abbandonati da altri.

Il proprietario non colpevole non risponde dell'abbandono dei rifiuti effettuato da terzi e neppure dell'eventuale necessità di provvedere a bonificare le soggiacenti matrici ambientali.

Questo è il *leitmotiv* che ci accompagnerà in queste pagine.

## ***2.2 - Il problema della "culpa in vigilando"***

E' legittimo attribuire una responsabilità al proprietario di un'area per l'inosservanza di un *dovere di vigilanza* sui propri beni ? A tal riguardo è interessante la sentenza del TAR Campania, Napoli, Sez V, 4 marzo 2010, n.



1315, dalla quale emerge con chiarezza che, per l'imposizione dell'obbligo di rimozione dei rifiuti e, più in generale, di *messa in sicurezza d'emergenza*, **non** è sufficiente riferirsi ad una generica "culpa in vigilando" del proprietario dell'area su cui questi giacciono.<sup>2</sup>

Di questa forma di negligenza, però, tratteremo meglio nella successiva sezione 6.

Per il momento vorremmo limitarci a sottolineare come il provvedimento (*ex-art* 192 D.Lgs. 152/2006) del Comune di Castevolturno - oggetto della sentenza in esame - abbia imposto ad un proprietario di provvedere alla *messa in sicurezza d'emergenza* della propria area, avvertendolo che, qualora non ottemperasse agli interventi di messa in sicurezza prescritti, gli stessi sarebbero stati realizzati con "procedure in danno".

Al fatto in sé (ordinare una *messa in sicurezza d'emergenza*), si somma il problema che il Giudice campano - pur sottolineando come il soggetto interessato dal provvedimento non fosse "responsabile" ma solo "proprietario" e che la responsabilità di quest'ultimo presuppone l'addebitabilità ad esso, a titolo di dolo o di colpa, della violazione posta in essere dal vero responsabile<sup>3</sup> - non si sia soffermato sulla impossibilità di imporre una *messa in sicurezza d'emergenza* dell'area ai sensi dell'articolo 192 prima richiamato. Eppure, si tratta di un istituto tipico della disciplina vigente in materia di bonifiche e non di una ipotesi attinente alla rimozione di rifiuti abbandonati sul suolo. Ma, anche di questo tratteremo in seguito, nella sezione 8.

### 2.3 - L'eccezione

Date le circostanze sopraesposte, qualcuno potrebbe chiedersi come mai, allora, con sentenza del Consiglio di Stato, Sez V, 15 marzo 2010, n. 1503, sia stato respinto l'appello presentato dal Comune di Firenze - divenuto proprietario di un'area contaminata - avverso la sentenza TAR Toscana<sup>4</sup> che ha considerato legittimi i provvedimenti con cui l'omonima Regione aveva nominato un commissario straordinario per la bonifica di un'area di proprietà comunale e con i quali aveva disposto il recupero - in danno al Comune "gigliato" - delle spese sostenute dalla Regione stessa per l'adempimento di interventi di bonifica.

In apparenza, potrebbe sembrare che l'odierno proprietario

---

<sup>2</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 8 marzo 2005, n. 935; Consiglio di Stato, Sezione V, 25 agosto 2008, n. 4061

<sup>3</sup> Ex multis cfr: T.A.R. Campania, Sez. V, 24 dicembre 2009, n. 9552

<sup>4</sup> Tar Toscana, Sez II, 13 gennaio 2009, n. 6



incolpevole di quell'area (il Comune di Firenze) sia stato chiamato, prima, a effettuare la bonifica del proprio cespite immobiliare e, poi, inadempiente, a rimborsare alla Regione le spese da questa sostenute, essendo intervenuta direttamente, d'ufficio, in surroga dell'amministrazione comunale proprietaria.

Si tratta di un caso molto particolare, che vede il Comune di Firenze diventare proprietario – con espropriazione del 1992 – di un'area in cui, fin dagli anni '80, era stata svolta, da terzi, un'attività di recupero e lavorazione di diluenti esausti<sup>5</sup>. Una vicenda in cui il Comune stesso ha emanato molte ordinanze (1986, 1989, 1989), nei riguardi delle quali, però, il diretto responsabile della contaminazione dichiarava l'impossibilità materiale ed economica di provvedere alla disposta bonifica dell'immobile (da lui stesso occupato), facendo scattare la previsione che oggi è inserita nell'articolo 253 del D.Lgs. 152/2006.

Senza stare ad addentrarci in una vicenda che ci porterebbe fuori dal seminato, riteniamo sia sufficiente – per quanto di nostro interesse – precisare che il Consiglio di Stato non ha condiviso la tesi del Comune di Firenze (chiamato alla refusione dell'intervento di bonifica effettuato d'ufficio dalla Regione) per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, per il fatto che trattasi di soggetto pubblico, tenuto "all'esecuzione dell'intervento" in virtù **non** già del titolo di proprietario, **bensi** per le attribuzioni specifiche di peculiare Ente territoriale.

Subito dopo, perché – così sottolinea il Supremo Giudice Amministrativo – la doverosità e necessità dell'intervento, era ben nota all'amministrazione comunale appellante, già in epoca antecedente all'acquisizione (per espropriazione) della proprietà dell'area. Area, oltretutto, inserita – con il Piano regionale di Bonifica delle aree inquinate – tra quelle da bonificare.

Sono queste le ragioni per cui la Quinta Sezione del Giudice d'Appello ha statuito la piena legittimità delle deliberazioni regionali, che si limitano a constatare – pur nella provata consapevolezza dell'inquinamento del sito – la "mancata attivazione", da parte dell'Amministrazione comunale fiorentina, di precisi doveri di impegno, volti all'eliminazione di un pericolo per la salute della comunità di riferimento territoriale.

In questo caso, pertanto, l'amministrazione comunale – pur essendolo – **non** risulta coinvolta a titolo di proprietaria dell'immobile in questione, ma solo in quanto soggetto istituzionale necessitato a farlo.

E' per questo, fra le altre cose, che il Consiglio di Stato ritiene **non** applicabile al

---

<sup>5</sup> Derivanti dal ciclo lavorativo delle carrozzerie situate sul territorio comunale e provinciale fiorentino



caso di specie il criterio secondo cui il proprietario (anche incolpevole) di un immobile - in caso di interventi di bonifica d'ufficio - risulta essere assoggettato alle conseguenze economiche derivanti dall'*onere reale* (che, in tal caso, grava sull'immobile *ex-art. 253 D.Lgs. 152/2006*) entro i *limiti di valore del bene*.

Tale criterio **non** si attaglia al soggetto pubblico (pur se titolare di diritti reali) che la normativa primaria individua anche come responsabile della gestione territoriale nel suo complesso. Così viene considerato il Comune, *ex-art. 4* della legge 28 febbraio 1985, n. 47<sup>6</sup>.

#### 2.4 - L'apparenza

Vi sono poi situazioni "estreme"<sup>7</sup>, in cui è il soggetto interessato da un provvedimento sindacale, in materia di rimozione rifiuti, che cerca di difendersi confidando nell'apparente possibilità di essere qualificato come mero proprietario di un'area e deducendo - conseguentemente - l'omesso accertamento, da parte dell'amministrazione procedente, degli elementi di responsabilità a lui imputabili, a titolo di dolo o di colpa, senza i quali non si può giungere all'emissione di un'ordinanza verso il proprietario del suolo.

E' quanto sembra emergere dai motivi di ricorso presentati nel caso trattato dalla sentenza TAR Piemonte, Sez II, 15 aprile 2010, n. 1913, dalla quale però risulta subito evidente (al di là delle argomentazioni mosse dal ricorrente) come il provvedimento impugnato sia stato adottato nei confronti di una società, **non** perché proprietaria del terreno, **ma** in veste di soggetto autorizzato alla realizzazione ed all'esercizio di un impianto di discarica di Seconda Categoria tipo A, nella quale potevano essere conferite solo certe tipologie di rifiuti: risultate, viceversa, difformi da quanto previsto nel provvedimento autorizzatorio e determinanti, oltretutto, una contaminazione delle matrici ambientali. Quindi nessuna meraviglia per il fatto che il provvedimento sia stato considerato del tutto legittimo.

### 3 - ....neppure per la *messa in sicurezza d'emergenza*

Vi sono casi in cui il proprietario incolpevole non viene chiamato a ad attuare interventi di bonifica definitivi, bensì delle *misure di prevenzione* - già

---

<sup>6</sup> Articolo abrogato dall'art. 136, D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378 e dall'art. 136, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Le stesse disposizioni sono ora contenute nell'art. 27 del testo unico emanato con il D.P.R. n. 380 del 2001.

<sup>7</sup> In senso negativo



note come di *messa in sicurezza* -.

Questo tema viene affrontato dalla recente sentenza TAR Toscana, Sez II, 3 marzo 2010, n. 594, con cui è stato sostanzialmente accolto il ricorso presentato da una società - divenuta proprietaria di porzione di una zona industriale - avverso il verbale e le determinazioni assunte da una Conferenza dei Servizi decisoria svoltasi al M.A.T.T.M. in Roma, alla fine di dicembre del 2006, con riferimento al sito di bonifica di interesse nazionale di Massa Carrara, entro la cui perimetrazione l'immobile in questione ricadeva.

La nuova proprietaria del lotto di terreno - interessato dalle conclusioni della sopradetta Conferenza - si è vista imporre l'obbligo di realizzare *misure di messa in sicurezza di emergenza*, ritenute necessarie per il riscontrato superamento delle soglie consentite per talune sostanze nocive (arsenico, piombo, cadmio, rame, zinco e mercurio). Più in particolare, di provvedere alla rimozione della fonte inquinante, nonostante tale società non potesse essere considerata responsabile dell'inquinamento riscontrato, ma solo proprietaria dell'area.

In tal senso e per tale ragione il G.A. per la Toscana ha ritenuto fondato il ricorso, riscontrando la violazione del principio "**chi inquina, paga**", di derivazione comunitaria e, comunque, sancito sia dal D.Lgs. n. 22/1997, sia dal D.Lgs. n. 152/2006. D'altronde è di tutta evidenza come quest'ultimo decreto, agli artt. 242 e 257, confermi chiaramente che l'obbligo di bonifica grava sul "responsabile" dell'inquinamento e **non** sul proprietario incolpevole, quale sarebbe, nel caso di specie, la società che ha fatto ricorso<sup>8</sup>.

Con detta sentenza si precisa che, il citato principio - secondo cui l'obbligo di intervenire grava solo su colui che ha dato causa (a titolo di dolo o colpa) alla situazione di contaminazione - vale sia per le **misure urgenti**, sia per quelle **definitive**. Ancora una volta, pertanto, si ha conferma che l'obbligo di *bonifica*, così come quello di *messa in sicurezza*, non può essere addossato al proprietario incolpevole, ove manchi ogni responsabilità dello stesso<sup>9</sup>.

E' per questo che la Pubblica Amministrazione non può imporre ai privati -

---

<sup>8</sup> Società che, oltretutto, non è stata chiamata a partecipare neppure alle Conferenze di Servizi, con evidente violazione del necessario contraddittorio

<sup>9</sup> Nella sentenza si richiamano alcune decisioni (T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 665; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 26 luglio 2007, n. 1254; T.A.R. Veneto, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 320) senza però tener conto che all'articolo 245, comma 2, del D.Lgs. 152/2006 è oggi previsto un dovere di adozione delle "*misure di prevenzione*" anche da parte del Proprietario incolpevole, da considerare - a nostro avviso - una "**voce fuori dal coro**", indicizzata dal tornare a parlare del desueto concetto di *pericolo concreto ed attuale di superamento delle C.S.C.* di cui all'articolo 17, comma 2, dell'abrogato D.Lgs. 22/97 ed all'articolo 4, comma 1, del D.M. 471/99.



estranei all'origine del fenomeno contestato ed individuati solo in quanto proprietari del bene - lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento, in quanto il predetto principio "chi inquina, paga"<sup>10</sup>, impone i costi della **prevenzione** o della **riparazione** solo a carico del soggetto che determina un rischio di inquinamento e vale anche per le misure di messa in sicurezza di emergenza come definite<sup>11</sup> dall'art. 240, comma 1, lett. m), del citato D.Lgs. n. 152.

Nessun obbligo, quindi, per il proprietario *incolpevole* dell'area risultata inquinata, **ma solo la facoltà** di eseguire gli interventi per mantenere l'area interessata libera da pesi<sup>12</sup>

#### 4 - La regola della «preponderanza dell'evidenza» o «del più probabile che non»

L'impossibilità di coinvolgere il proprietario incolpevole nell'intimazione ad effettuare interventi di bonifica e/o messa in sicurezza torna ad essere ribadita anche con la sentenza Tar Piemonte, Sez I, 24 marzo 2010, n. 1575. Pure qui, si conferma che, nell'attuale sistema normativo, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati grava in primo luogo sull'effettivo responsabile dell'inquinamento stesso, che le competenti Autorità amministrative hanno l'obbligo di individuare e ricercare. Ne consegue che la mera qualifica di proprietario, o detentore del terreno inquinato, non implica un autonomo obbligo di effettuazione della bonifica, salvo che esso venga individuato come

---

<sup>10</sup> Cui si ispira la normativa comunitaria (cfr. art.174, ex art. 130/R, del Trattato CE)

<sup>11</sup> «Ogni intervento immediato od a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lett. t) 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 ed a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente»

<sup>12</sup> Al di là della dissonanza contenuta all'articolo 245.2 D.Lgs. 152/2006 (Vds. nota 9), è possibile confermare che dal combinato disposto degli artt. 244, 250 e 253 del Codice ambiente si ricava che, nell'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali in esame da parte del responsabile dell'inquinamento, ovvero di mancata individuazione dello stesso - e sempreché non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati - le opere di recupero ambientale sono eseguite dalla P.A. competente, che potrà rivalersi sul soggetto responsabile oppure esercitare, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi, nei limiti del valore dell'area bonificata (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355; T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448)



responsabile o corresponsabile dell'illecito<sup>13</sup>.

Si tratta solo di una conferma. Ma la sentenza in esame, contiene alcune particolarità su cui vorremmo soffermarci.

In primo luogo precisa come il mero “richiamo” – contenuto nel provvedimento impugnato – alle risultanze delle indagini svolte (in quel caso dalla Guardia di Finanza) costituisca elemento sufficiente a determinare l'individuazione del responsabile della contaminazione ed a ricondurre all'attività del medesimo, sotto il profilo soggettivo, la contaminazione del suolo. Poi, sottolinea che il positivo riscontro di un *nesso di causalità*, fra la condotta a suo tempo posta in essere dal responsabile e la contaminazione riscontrata in relazione alle sostanze inquinanti rinvenute nel terreno, può essere anche «indiziario» purché appaia *ragionevole*.

E' quindi degno di nota l'asserto secondo cui, sotto il profilo causale, anche in campo amministrativo-ambientale vale la regola<sup>14</sup> del “**più probabile che non**”.

Secondo tale regola, ai sensi degli art. 40 e 41 c.p., un evento è da considerarsi causa di un altro se – ferme restando le altre condizioni – il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo. Si tratta di un principio che, temperato dalla regolarità casuale, ai fini della ricostruzione del nesso eziologico, va applicato alla peculiarità delle singole fattispecie normative di responsabilità civile o amministrativa, dove muta la regola probatoria.

Pertanto – mentre ai fini della responsabilità penale vige la regola della *prova oltre il ragionevole dubbio* – nel processo civile (così come nel campo della responsabilità civile o amministrativa) vige la regola della «**preponderanza dell'evidenza**» o «**del più probabile che non**», facilmente riscontrabile, in via presuntiva, nel caso affrontato dal Giudice piemontese, per il fatto che dalle analisi chimiche effettuate sul terreno – monitorato dalle Autorità – sono stati riscontrati dei valori intollerabili di idrocarburi e di metalli pesanti, quali parametri «tipicamente riconducibili» all'attività svolta su quell'area.

## 5 – Il proprietario “*jure successionis*”

Poco più di una settimana fa, abbiamo avuto modo di leggere la sentenza TAR Lombardia, Milano, Sez I, 21 aprile 2010, n. 1107; risultata

---

<sup>13</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885

<sup>14</sup> Codificata, per il processo civile, nel *leading case* costituito dalla pronuncia della Cassazione civile, Sez. Un., 11 gennaio 2008, n.581



stimolante **non tanto** per la pronuncia in sé<sup>15</sup>, **quanto** perché si occupa di una vicenda più ampia, concernente la stessa area di proprietà dei ricorrenti ed una precedente ordinanza ritenuta legittima dal Consiglio di Stato con sentenza Sez V, 27 marzo 2009, n. 1826<sup>16</sup>.

Ciò ci consente di analizzare un caso in cui il Giudice di prime cure ha dato rilevanza e ragione alla figura del proprietario incolpevole, nei riguardi di un ordine impartitogli al fine di bonificare un'area contaminata da soggetti terzi, ottenendo però la censura del Giudice dell'Appello.

Infatti la Quinta sezione del Consiglio di Stato (nella sentenza 1826/2009) ha dovuto esaminare la vicenda scaturita dal provvedimento comunale con cui era stato imposto, a dei proprietari di terreni, di eseguire alcuni interventi finalizzati alla bonifica, in quanto vi risultavano stoccate abusivamente melme acide e terre decoloranti esauste.

I privati, avendo escluso di essere responsabili della contaminazione, ottenevano l'intervento favorevole del TAR Lombardia, che - risultando, fra l'altro, non provata la responsabilità dei proprietari ai sensi dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22<sup>17</sup>, né risultando esperita una indagine tesa ad accertare gli effettivi responsabili del fatto lamentato - si era pronunciato per l'illegittimità del provvedimento comunale. Il Supremo Giudice Amministrativo, però, è stato di altro avviso, nonostante risultasse acclarato che quella presenza di stoccaggi abusivi di rifiuti fosse addirittura già stata segnalata dai proprietari alle Autorità.

Quanto sopra, non deve preoccupare la categoria dei *proprietari incolpevoli*, bensì di coloro che ritengono e dichiarano di esserlo, pur non sussistendone tutti i presupposti necessari.

Dalla sentenza 1826/2009<sup>18</sup>, risulta confermato come sia il soggetto che ha prodotto l'inquinamento del suolo a dover sopportare le spese della bonifica del

---

<sup>15</sup> Concernente l'impugnazione di un provvedimento emesso dal Responsabile del servizio gestione del territorio del Comune di Cerro al Lambro, con la quale - per quanto il Comune non si sia costituito in giudizio - il ricorso è stato dichiarato inammissibile, trattandosi di una comunicazione di avvio procedimento amministrativo e quindi di un atto di natura endoprocedimentale, come tale non impugnabile in quanto non dotato di autonoma lesività, potendo essere fatti valere eventuali suoi vizi, unicamente in via derivata, impugnando il conseguente provvedimento finale, come unico atto avente natura provvedimentale e carattere autoritativo e perciò lesivo.

<sup>16</sup> Con la quale è stata annullata la sentenza TAR Lombardia n. 761/2000, avente ad oggetto la bonifica delle stesse aree

<sup>17</sup> All'epoca vigente

<sup>18</sup> Al di là della valutazione concernente l'art. 31-bis, comma 3, della legge regionale Lombardia 7 giugno 1980 n. 94, che al momento non ci interessa.



medesimo. Per converso non può essere ritenuto responsabile il proprietario *incolpevole*, a meno che così non possa essere qualificato.

Ed è proprio il caso in esame a costituire un esempio in cui il proprietario **non** è andato esente dagli obblighi di bonifica, perché **non** ritenuto del tutto *estraneo* ai predetti doveri.

La ragione è la seguente. Risulta appurato che i rifiuti pericolosi siano stati depositati sui terreni degli appellati da industrie petrolifere, successivamente fallite, che vi svolgevano la propria attività con il consapevole assenso dei proprietari dell'epoca, che, pertanto, ne erano a conoscenza. Lo dimostra un contratto di locazione stipulato negli anni '60 fra il dante causa degli attuali proprietari ed una industria chimica e petrolifera, che vi ha depositato i residui catramosi della propria attività.

Non si tratta però di una ipotesi di successione fra vivi, tant'è che da una vecchia sentenza Pretorile del 1989, risulta che gli attuali proprietari delle aree in questione – all'epoca accusati di aver realizzato sui terreni discariche abusive di rifiuti urbani e speciali – sono stati assolti dal reato di cui all'art. 25, comma 2, del D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, in quanto – gli imputati – avevano **ereditato** i terreni sui quali il loro dante causa aveva “consentito” il formarsi della discarica abusiva di rifiuti inquinanti.

Il Consiglio di Stato, però, nella sentenza in esame, non è certo chiamato a valutare la responsabilità penale degli attuali proprietari, bensì la sussistenza a loro carico dell'obbligo di provvedere alla bonifica delle aree, di cui sono divenuti proprietari «*jure successionis*».

Gli attuali proprietari – pur se penalmente riconosciuti non responsabili –, accettando l'eredità, sono subentrati nel patrimonio del loro dante causa, che era «*gravato*» di una passività rappresentata dall'obbligo legale di risanare l'area trasformata illecitamente in discarica di rifiuti inquinanti, in ragione di un rapporto di locazione dal cui esercizio il *de cuius* aveva tratto un consapevole vantaggio economico. Su tale scorta il provvedimento indirizzato agli eredi è stato considerato legittimo.

## 6 – Proprietario, responsabile quando è locatore?

Il proprietario di un'area può essere considerato *responsabile* nel caso in cui la conceda in locazione ad un soggetto che poi la contamina? La sentenza Tar Piemonte, Sez II, 15 aprile 2010, n. 1901, ci dice di no! Ma è il caso di approfondire la questione.



Con un provvedimento del Comune di Fara Novarese, è stato ordinato al conduttore di un terreno **ed** alla società proprietaria dello stesso il compimento degli interventi di messa in sicurezza e delle operazioni di bonifica di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/97, ritenuti necessari per far fronte ad un fenomeno di contaminazione ivi riscontrato.

Così facendo, l'ordine è stato impartito - in maniera indifferenziata - sia al soggetto che di fatto gestiva l'area, sia alla società risultatane mera proprietaria; ravvisando ipotetici elementi di responsabilità anche in capo a quest'ultima.

Per comprendere la decisione adottata dal TAR è necessario precisare che la vicenda trae origine dall'aver riscontrato, in detto terreno, abusivi e reiterati conferimenti di rifiuti, interrati ed occultati a profondità variabile dal conduttore, tanto da aver interessato la falda sottostante e l'adiacente corpo idrico superficiale.

Il Giudice Amministrativo piemontese, a tal riguardo, osserva che - stante la vigenza, all'epoca, del decreto legislativo n. 22/1997<sup>19</sup> - quanto statuito con il provvedimento impugnato avrebbe dovuto essere posto a carico **soltanto** di colui che di tale situazione fosse stato riconosciuto responsabile, per avervi dato causa, postulando, pertanto, da un punto di vista soggettivo, il requisito del dolo o della colpa.

Anche in questa occasione si giunge al riconoscimento della mancanza di responsabilità, e quindi dell'obbligo di bonificare o di mettere in sicurezza, da parte del **proprietario incolpevole**<sup>20</sup>, al quale - in piena conformità con il principio comunitario "*chi inquina paga*"<sup>21</sup>, secondo cui chi fa correre un rischio di inquinamento o chi provoca un inquinamento è tenuto a sostenere i costi della prevenzione o della riparazione - l'amministrazione non avrebbe potuto imporre lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, se non riuscendo a dimostrarne una «responsabilità diretta» sull'**origine** del fenomeno contestato. Quindi, non poteva certamente indirizzargli un provvedimento per il solo fatto di averlo individuato in forza della mera qualità di proprietario del bene risultato contaminato *da altri*.

Per rinsaldare detta conclusione il TAR Piemonte si riferisce all'art. 8, comma 3,

---

<sup>19</sup> Che non si discosta, in tal senso, dal vigente D.Lgs. 152/2006

<sup>20</sup> Cfr., Tar Toscana, II; 17 aprile 2009, n. 665; T.A.R. Veneto, sez. III, 25 maggio 2005, n. 2174; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 8 ottobre 2004, n. 5473; T.A.R. Veneto, sez. III, 2 febbraio 2002, n. 320; T.A.R. Campania, sez. V, 28 settembre 1998, n. 2988

<sup>21</sup> art. 174, ex art. 130/R, Trattato CE

del D.M. 471/99<sup>22</sup>, confermando così che in capo al *proprietario* dell'area inquinata – ovviamente *non responsabile* in alcun modo dell'origine della contaminazione – sussiste unicamente la «*facoltà*» di eseguire gli interventi ambientali in questione, con il solo fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato, in quanto potenzialmente gravato da *onere reale*, al pari delle spese per gli interventi di recupero ambientale<sup>23</sup> eventualmente sostenute dal Comune nel caso quest'ultimo abbia ad avviarli «*d'ufficio*»<sup>24</sup>.

Ciò detto, il Giudice Amministrativo rileva come – nel provvedimento impugnato – non siano stati sufficientemente evidenziati né la natura, né i contenuti della ritenuta responsabilità *solidale* della società proprietaria nella causazione dell'evento, essendosi, il Comune di Fara Novarese, unicamente limitato ad osservare che gli imponenti conferimenti di rifiuti in quell'area ed i movimenti di terra a ciò finalizzati, non fossero compatibili con gli scopi della locazione in essere. Questo è ciò che il Comune ravvisa come elemento costitutivo della corresponsabilità del soggetto proprietario nella causazione dei fatti accertati.

In altre parole, il Comune avrebbe considerato il *rapporto di locazione* – esistente fra gestore dell'area e proprietario – come fonte di «*responsabilità per colpa*» in capo al titolare del diritto di proprietà.

Non ci sentiamo di escludere che l'amministrazione comunale si sia ispirata a quanto sostenuto da certa Giurisprudenza<sup>25</sup> nelle ipotesi in cui l'abbandono incontrollato di rifiuti sia interpretabile come *conseguenza fisiologica* dell'esercizio di un'attività economica, *consentita* dal proprietario stesso in forza di un rapporto di locazione<sup>26</sup>. E' noto, infatti, come sia stato individuato un

<sup>22</sup> Ma noi potremmo richiamare la previsione di cui all'art. 245, comma 2, del D.Lgs. 152/2006: « È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità »

<sup>23</sup> Assistite anche da privilegio speciale immobiliare

<sup>24</sup> Qualora – come oggi prevede il vigente art. 250 del D.Lgs. 152/2006 – i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal titolo V ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati

<sup>25</sup> T.A.R. Umbria, 11 maggio 2005, n. 263; CdS, Sez V, 01 luglio 2002, n. 3596.

<sup>26</sup> A tal riguardo facciamo rinvio al precedente contributo: DI ROSA SILVANO, *Per l'art. 14 del "Ronchi" non è una colpa essere proprietari di un terreno!* – pubblicato nel sito [www.leggiweb.it](http://www.leggiweb.it) (nella sezione articoli del «MENU PRINCIPALE»); nel sito [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it) (nella sezione dottrina); nel sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); nel sito [www.altalex.it](http://www.altalex.it); nel sito [www.diritto.it](http://www.diritto.it); nel sito [www.ergaomnes.net](http://www.ergaomnes.net) – con particolare riferimento ai «Casi particolari di colpa» illustrati alla pagina 60 dell'articolo.



nesso tra il comportamento illecito posto in essere dall'imprenditore conduttore di un immobile avuto in locazione e l'utilità che il proprietario locatore ritrae<sup>27</sup> dalla concessione al primo dei diritti di utilizzazione di quell'immobile.

In tal senso è stato considerato *negligente* quel proprietario/locatore che non abbia sentito il bisogno di "stare accorto" circa la possibile insorgenza di problematiche legate allo smaltimento dei rifiuti "normalmente" prodotti dal conduttore/locatario, quale tipica e prevedibile conseguenza dell'esercizio di un'attività economica nel fondo locato. A dire il vero, ci riferiamo a casi di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo; ma la connessione fra tale ipotesi e la conseguente necessità di dover eventualmente bonificare le matrici ambientali dell'area di deposito - per quanto cosa diversa - non è né rara, né escludibile *a priori*.

Tornando al provvedimento impugnato - e sottoposto all'analisi del Giudice piemontese -, l'amministrazione procedente<sup>28</sup> potrebbe aver individuato nella *mancata vigilanza* nei riguardi dell'operato dell'affittuario/conduttore, una condotta *colpevole* del proprietario. Quindi, un proprietario ritenuto responsabile per essersi disinteressato dal vigilare sulla gestione dei rifiuti, attuata dall'effettivo gestore dell'area, e considerata come conseguenza fisiologica dell'esercizio di un'attività economica "conosciuta" e "consentita" dal primo.

D'altronde, abbiamo già visto come l'abbandono in loco dei rifiuti prodotti dal conduttore - che gestisce un'area in base ad un contratto di locazione - possa considerarsi comportamento illecito dell'imprenditore/conduttore, legato da un *nesso* con l'utilità che il locatore ritrae dai canoni locatizi.

Disinteressarsi delle problematiche legate allo smaltimento dei rifiuti, normalmente prodotti sul proprio fondo dato in locazione, potrebbe essere una condotta potenzialmente *negligente*, che vede il proprietario gravato di un *dovere di prevenzione attiva* (quindi una diligenza qualificata) consistente, sia nell'esercizio di una attenta vigilanza su "come" il proprio bene viene gestito dal conduttore/locatario, sia nella tempestiva segnalazione all'autorità dei comportamenti dannosi o pericolosi da quest'ultimo posti in essere.

Tale possibile *negligenza* potrebbe essere stata tradotta in un aver *favorito* l'illegittimo abbandono dei rifiuti da parte del conduttore<sup>29</sup>.

Tutto ciò, però avrebbe dovuto risultare documentalmente accertato e

---

<sup>27</sup> Di regola, a titolo di canone di affitto

<sup>28</sup> Magari, pur avendo escluso una responsabilità oggettiva del proprietario dell'area.

<sup>29</sup> T.A.R. Campania - Napoli n. 6348/05; T.A.R. Veneto n. 1830/03; T.A.R. Liguria n. 297/03; T.A.R. Puglia - Bari n. 872/03; T.A.R. Emilia Romagna - Parma n. 872/02



dettagliatamente motivato nel preambolo del provvedimento sottoposto a censura.

Al di là di quanto si può supporre in teoria, il Giudice adito osserva che il rapporto di locazione – sulla cui scorta i proprietari dell'area affittata sono stati chiamati a rispondere *per colpa* – prevedeva l'utilizzazione dell'area quale mero «deposito-parcheggio» di camion e macchine operatrici, che, di per sé, non implica la prevedibile formazione di specifici e peculiari rifiuti<sup>30</sup>.

Già questo è sufficiente a distinguere il caso di specie rispetto ai generici ed astratti riferimenti prima illustrati. Ma è interessante il fatto che, in ogni caso, il Tribunale Amministrativo per il Piemonte affronta la fattispecie della *colpa* “da rapporto locatizio” in maniera particolare ed approfondita, ritenendo che **non** è ascrivibile al proprietario la responsabilità per *culpa in vigilando*, in quanto il presupposto di tale tipo di colpa è l'esistenza di un obbligo di custodia, che, viceversa, **viene meno** qualora – come nel caso di specie – il bene venga concesso in locazione, con conseguente assunzione dell'obbligo di custodia da parte del conduttore.

Si tratta di un angolo visuale che porta a punti d'arrivo diversi da quelli prospettati dalla Giurisprudenza prima richiamata (Vds. note 25 e 29).

Quindi sono due gli elementi su cui si fonda la statuizione d'illegittimità dell'ordine impartito al proprietario dal Comune. In primo luogo l'assenza di un obbligo di custodia da parte del proprietario. In secondo luogo, se anche si cercasse di dare ugualmente rilevanza ad un obbligo di custodia del bene locato, nel caso di specie il proprietario non avrebbe potuto ugualmente essere chiamato a rispondere dei danni cagionati dal conduttore, in quanto provocati da un suo *comportamento volontario* e **difforme** da quanto previsto dal titolo contrattuale in essere fra i due: avendo utilizzato il fondo per *scopi diversi* da quelli negozialmente previsti.

D'altronde è evidente che l'inquinamento riscontrato è dipeso da abusivi e reiterati interramenti di rifiuti provenienti d'altrove. Quindi, **non** si tratta di un fenomeno scaturito dal connaturale, fisiologico e previsto utilizzo del sedime locato, determinando, ciò, l'impossibilità di far derivare dal solo rapporto locatizio una responsabilità della società proprietaria.

Non è rilevabile alcuna ipotesi di omessa vigilanza da parte di quest'ultima, trattandosi di occultamento volontario di sostanze, oltretutto, ritrovate sui mezzi di esclusiva proprietà del conduttore, sui quali (questo è certo!!) è da escludersi

---

**30**

Come invece si sarebbe potuto verificare se l'attività svolta fosse stata una industria chimica e comunque un insediamento produttivo.

Pag. - 14 - di 23 pagine



ogni concreta possibilità di controllo da parte del locatore, non essendo configurabile – alla stregua della disciplina del contratto di locazione – un rapporto di dipendenza o subordinazione del conduttore al locatore, che è così privo dei correlati poteri di vigilanza su quest'ultimo<sup>31</sup>.

Ad ulteriore sostegno di tale asserto viene richiamata la giurisprudenza formatasi sull'art. 2051 C.C., secondo la quale il proprietario può essere chiamato a rispondere solo dei danni “*cagionati dall'intrinseco dinamismo della cosa data in locazione*” e non anche di quelli “*derivanti dall'azione dell'uomo; sia questi conduttore, detentore o terzo*”.

Si tratta quindi di un caso che si chiude favorevolmente per il «*proprietario-locatore*», anche perché risulta che il contratto di locazione di quel terreno fosse stato giudizialmente dichiarato risolto – per fatto e colpa del conduttore!! – e, oltretutto, che i proprietari dell'area fossero stati assolti dall'imputazione dei reati di cui agli artt. 51, comma 1, lett. a) e b), e 51bis (in relazione all'art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 22/97), per non aver commesso i fatti: residuando, come unico responsabile il conduttore.

## 7 – E se il proprietario-gestore.....fallisce?

La sentenza Tar Toscana, Sez II, 2 aprile 2010, n. 910, ci prospetta un'ipotesi particolare, ma non per questo rara: il proprietario di un'area, titolare di un'attività economica svolta sulla stessa, costretto a dichiarare fallimento.

A dire il vero, la posizione analizzata<sup>32</sup> è quella del *curatore fallimentare* che spesso – per quanto soggetto diverso dall'originario proprietario – viene chiamato a rispondere per «*colpa*» a seguito delle situazioni scaturenti dai rifiuti abbandonati nell'area successivamente divenuta di specifica competenza della curatela ed a causa delle conseguenze ambientali che ciò può determinare sulle *matrici ambientali* soggiacenti l'immobile posto “nelle mani” del curatore stesso.

In primo luogo c'è un aspetto che – a grandi linee – accomuna il curatore al proprietario: per entrambi, a fondamento dell'obbligo di ripristino e messa in sicurezza – conseguente alla contaminazione del suolo e dell'ambiente di un'area –, l'ordinamento<sup>33</sup> pone il principio della responsabilità. Così che

<sup>31</sup> In tal senso Cass.Civ. 28 maggio 1992, n. 6443

<sup>32</sup> In linea con l'analoga sentenza Tar Toscana, Sez II, 19 marzo 2010, n. 700

<sup>33</sup> Il TAR Toscana richiama l'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997, ma la stessa cosa vale anche per l'art. 192 del D.Lgs. 152/2006, in tema di abbandono di rifiuti che, poi, abbiano determinato una conseguente

l'esercizio dei poteri dell'amministrazione competente (nel caso di specie i Comuni di Pontedera e Bientina) è subordinato alla circostanza che sia possibile considerare il destinatario dell'ordine *responsabile* dello smaltimento abusivo o dell'inquinamento, almeno a titolo di colpa, **non** potendosi configurare a suo carico una responsabilità di tipo oggettivo<sup>34</sup>. Ci manteniamo in linea con il *leitmotiv* di chiusura della sezione 2.1.

Per la figura del *curatore fallimentare*, in particolare, il Giudice toscano - non intendendo discostarsi da precedenti statuizioni<sup>35</sup> assunte in ordine a rifiuti abbandonati sul terreno di azienda posta in liquidazione - ricorda che non è configurabile alcun obbligo ripristinatorio in ordine all'abbandono dei rifiuti, in assenza dell'accertamento univoco di un'autonoma responsabilità del medesimo, conseguente alla presupposta ricognizione di comportamenti commissivi, ovvero meramente omissivi che abbiano dato luogo al fatto antigiuridico. Giungendo a sostenere che - in linea di principio - i rifiuti prodotti dall'imprenditore fallito non costituiscono beni da acquisire alla procedura fallimentare e, quindi, non formano oggetto di apprensione da parte del curatore.

Il TAR Toscana, annullando i provvedimenti notificati a quel curatore, statuisce che all'Amministrazione competente - in difetto della ascrivibilità soggettiva della condotta preordinata allo scarico abusivo dei rifiuti - residua soltanto la possibilità di procedere all'esecuzione d'ufficio "*in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate*"<sup>36</sup> che, nel caso di specie, può avvenire mediante insinuazione del relativo credito nel passivo fallimentare<sup>37</sup>.

---

contaminazione delle soggiacenti matrici ambientali, attivando così gli *iter* previsti dal Titolo V della Parte Quarta dello stesso decreto.

<sup>34</sup> T.A.R. Toscana, sez. II, 19 settembre 2008, n. 2052; T.A.R. Veneto, sez. III, 19 giugno 2006 n. 1800

<sup>35</sup> T.A.R. Toscana, sez. II, 1 agosto 2001, n. 1318

<sup>36</sup> alla stregua di quanto stabilito dall'ultima parte del III comma dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, così come si ritrova nel vigente art. 192, comma 3, ultimo periodo, del D.Lgs. 152/2006

<sup>37</sup> come del resto risultava previsto dal quinto comma dell'art. 18 del D.M. 25 ottobre 1999 n. 471, in base al quale "*nel caso in cui il sito inquinato sia oggetto ... delle procedure concorsuali di cui al R.D. 16 marzo 1942 n. 267, il Comune domanda l'ammissione al passivo ai sensi degli artt. 93 e 101 del decreto medesimo per una somma corrispondente all'onere di bonifica preventivamente determinato in via amministrativa*" (Cons. Stato sez. V, 25 gennaio 2005, n. 136; T.A.R. Toscana, sez. II, 1 agosto 2001, n. 1318; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 10 maggio 2005, n. 1159; T.A.R. Lazio, Latina, 12 marzo 2005, n. 304)

## 8 - Confusione sul significato di “*bonificare*”

Anche la sentenza Tar Puglia, Bari, Sez III, 29 aprile 2010, n. 1676 potrebbe esserci d'aiuto, ma preferiamo soffermarci sulla statuizione del TAR Lombardia, Brescia, Sez I, 10 marzo 2010, n. 1148, concernente un provvedimento con cui il Comune di Manerbio ha ingiunto all'ANAS di provvedere allo sgombero di rifiuti (inerti e lastre in fibro-cemento) risultati abbandonati in una via, nei pressi di un sottopasso della strada statale n. 668. Nello specifico, con il provvedimento caducato dal Giudice di prime cure, viene intimata “la necessaria ***bonifica*** dell'area suddetta, mediante lo sgombero di tutti i rifiuti”. E qui si riaffacciano vecchi equivoci capaci soltanto di generare *confusione*.

Dell'impropria utilizzazione del termine «*bonificare*» abbiamo già avuto modo di trattare ampiamente qualche anno fa<sup>38</sup>, ma l'occasione è propizia per sottolineare come anche il Giudice lombardo ritenga indispensabile non confondere due aspetti che – pur potendo essere consequenziali – sono ben distinti e regolamentati da norme diverse<sup>39</sup>.

Il Tribunale, infatti, ribadisce la necessità di un netto distinguo tra *rimozione dei rifiuti* e *bonifica del sito*, ricordando che la prima pone fine a una discarica incontrollata, mentre la seconda si occupa della situazione di inquinamento che da tale discarica può eventualmente essere scaturita; sottolineando che, con il provvedimento impugnato, viceversa, si confondono questi concetti, giungendo ad ordinare la *bonifica tramite rimozione*.

### 8.1 - La rimozione di rifiuti

Per quanto concerne l'eventuale obbligo di *rimozione*, dalla sentenza emerge che al gestore della rete stradale – per quanto disponga di una struttura organizzativa dispiegata capillarmente sul territorio – non può essere imputata, a titolo di colpa, la mancata vigilanza di ogni singolo tratto di strada, considerandolo un obbligo “di diligenza” eccessivamente ampio.

Ciò che, dalla sentenza, si desume possa essere considerata negligenza<sup>40</sup> del gestore della rete stradale – con sua conseguente responsabilità colposa – è esemplificato con le seguenti ipotesi:

<sup>38</sup> Torniamo a riferirci al lavoro *Per l'art. 14 del “Ronchi” non è una colpa essere proprietari di un terreno!* richiamato alla nota 25, con particolare riferimento all'analisi della sentenza CdS, Sez. V, 16 novembre 2005 n. 6406, effettuata alla propria pagina 27

<sup>39</sup> Con riferimento al vigente D.Lgs. 152/2006, ci riferiamo agli articoli 192 e 240 ss.

<sup>40</sup> Richiamiamo ancora il lavoro *Per l'art. 14 del “Ronchi” non è una colpa essere proprietari di un terreno!*, riferendoci stavolta alla pagina 58

- a) qualora questo non segnali tempestivamente ai comuni l'abbandono di rifiuti da parte di sconosciuti sulle strade e sulle relative pertinenze <sup>41</sup> ;
- b) qualora, pur essendo espressamente richiesto dai comuni interessati, questo non esegua opere dirette a prevenire l'abbandono di rifiuti in punti specifici della rete stradale <sup>42</sup> ;
- c) qualora questo non si attivi per rimuovere i rifiuti e ripristinare lo stato dei luoghi in caso di inadempienza del trasgressore raggiunto dall'ordinanza del prefetto oppure nei casi di immediato pericolo per la circolazione e di impossibilità a provvedere da parte del trasgressore <sup>43</sup>

Niente di tutto ciò, comunque, risulta essere stato posto a fondamento delle pretese racchiuse nel provvedimento del Comune, oltretutto, non costituitosi in giudizio.

### 8.2 - La bonifica

Con riguardo alla *bonifica del sito*, si ribadisce che questa non segue necessariamente alla *rimozione dei rifiuti*, in quanto il passaggio dalla "remissione in pristino" dell'area, alla vera e propria (ma solo eventuale) bonifica, è puntualmente disciplinato per fasi successive <sup>44</sup> : (a) accertamento del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC); (b) caratterizzazione del sito inquinato ed analisi di rischio sito-specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR); (c) obbligo di bonifica che insorge solo quando risultino superate le CSR.

Dopo tali precisazioni risulta evidente che, nel caso di specie, la bonifica non poteva essere imposta *tout court* al proprietario/gestore dell'area, dovendo eventualmente essere effettuata d'ufficio dal Comune, con possibilità (n.d.r.: in questo caso più teorica che pratica) di una rivalsa diretta, per le spese sostenute, sul valore dell'area bonificata, pur se nei limiti del valore di mercato determinato a seguito dell'esecuzione degli stessi interventi di miglioramento <sup>45</sup> .

Si ha quindi ulteriore conferma che il proprietario incolpevole è estraneo all'obbligo di bonificare il sito, **ma non** a quello di partecipare alle spese di

<sup>41</sup> Argomento desumibile dagli art. 14 e 15 del Dlgs. 30 aprile 1992 n. 285.

<sup>42</sup> Venendo così meno all'obbligo di garantire una manutenzione utile ex art. 14 del Dlgs. 285/1992.

<sup>43</sup> Vedasi l'art. 211 commi 4 e 6 del Dlgs. 285/1992.

<sup>44</sup> Dall'articolo 242 del D. Lgs. 152/2006

<sup>45</sup> Con tutti i limiti che tale asserto possa valere per una pubblica via



bonifica, che il TAR considera un'estrinsecazione del principio civilistico che non ammette un *arricchimento senza causa*. Su tale asserto non concordiamo, così come ci lascia perplessi il pensare di potersi valere *dell'onere reale* riguardo ad una strada, ma il tempo e lo spazio a disposizione ci impongono di limitarci ad evidenziare soltanto che, con il provvedimento impugnato, non si poteva ordinare all'ANAS di eseguire la bonifica del sito, e d'altra parte - non avendo il Comune eseguito alcuna bonifica - non era neppure possibile chiederne la partecipazione alle relative spese.

## 9 - Un caso particolare, comunque utile

E' certamente curioso il caso affrontato dal Giudice partenopeo con la sentenza Tar Campania, Napoli, Sez I, 8 aprile 2010, n. 1824. Vediamone gli antefatti.

Il Comune di San Giorgio a Cremano si è trovato a dover affrontare l'annosa vicenda dell'*emergenza rifiuti campana*, e - a torto o ragione - vi ha fatto fronte requisendo, per quattro anni, una vasta area scoperta appartenente a dei privati. L'amministrazione comunale, con svariate e consecutive ordinanze sindacali di requisizione in uso, ha provveduto a realizzarvi lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti solidi urbani prodotti nel territorio di specifica competenza; incorrendo, fra l'altro, nel provvedimento di sequestro, di una porzione d'area di circa 400 mq, che il GIP territorialmente competente ha adottato a causa della riscontrata presenza di liquido assimilabile a *percolato* "da rifiuti".

I proprietari dell'area, certamente tediati dalla scelta necessitata dell'Ente Locale, si sono poi visti notificare un'ordinanza del Sindaco, con la quale - sulla scorta di relazione tecnica attestante la riscontrata assenza di contaminazione del sito e dell'assunto che la società affidataria dei servizi di igiene ambientale, aveva portato a compimento "le operazioni di prelievo ed avvio allo smaltimento dei rifiuti contenuti nei cassoni nel sito" - veniva disposta la "*derequisizione*" del loro immobile, fatta eccezione per quella parte ancora sottoposta a sequestro giudiziario.

I "*padroni*" dell'immobile, per niente convinti dell'assenza di contaminazione nel bene che - dopo quattro anni di quell'utilizzo - si intende rimettere nella loro piena disponibilità, si rivolgono al Giudice Amministrativo per la Campania, sostenendo l'illegittimità dell'ordinanza di derequisizione, in quanto adottata senza aver previamente ripristinato l'originario stato dei luoghi, alterato dall'azione di gestione dei rifiuti solidi urbani, che - per quanto posta in essere con atti esplicativi dell'esercizio di poteri pubblicistici - ha certamente determinato un potenziale inquinamento del sito (confermato dal sequestro giudiziario intervenuto *medio tempore*).

In altre parole, i proprietari lamentano che il Comune, prima avrebbe dovuto



provvedere alla bonifica del suolo, per poi giungere alla derequisizione dello stesso, solo in un secondo momento.

Nel contenzioso si ha cura di sviscerare quale sia il presupposto di legittimità dell'ordinanza di derequisizione<sup>46</sup>, ma tale aspetto ci porterebbe fuori strada.

Ci interessa, invece, evidenziare che il Tar Campania, quasi a voler confortare i ricorrenti, ricorda che l'obbligo di bonifica accompagna il responsabile dell'inquinamento anche quando questi non goda più o si sia spogliato della disponibilità del sito da lui contaminato. Con la conseguenza che non c'è ragione di dover anteporre la fase di bonifica a quella della derequisizione.

E' per questo che, secondo il Giudice di prime cure, l'aver ritrasferito ai legittimi proprietari il possesso e la detenzione di un'area - che lo stesso Comune potrebbe aver inquinato - non accolla a costoro alcuna responsabilità circa l'onere di effettuare degli interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti - all'epoca dei fatti - dall'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997<sup>47</sup>.

Il Giudice partenopeo - ed è questo ciò che per noi è rilevante!! - sottolinea che l'obbligo di bonifica prescinde dalla disponibilità dell'area compromessa e si collega semplicemente alla condotta determinativa dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento. Il responsabile del degrado è sempre tenuto a ripristinare la precedente situazione ambientale, indipendentemente dal rapporto giuridico sussistente in relazione al bene contaminato.

Ne consegue che - nel caso di specie - il Comune di San Giorgio a Cremano, laddove venisse individuato come soggetto responsabile di attività inquinanti a danno dell'immobile in questione, giammai potrebbe perdere tale qualità a causa del semplice ri-trasferimento della detenzione dell'immobile stesso in altre mani, che coincidono con quelle dei legittimi proprietari (ma ciò varrebbe ugualmente anche nel caso in cui si trattasse di nuovi e diversi aventi causa).

Una volta accertato in via definitiva quale sia il soggetto responsabile della contaminazione dell'area, nessun altro nuovo detentore/possessore/proprietario della stessa, una volta entrato nella disponibilità del bene, potrebbe acquistare -

---

<sup>46</sup> Da individuare unicamente nella cessazione dello stato necessitante valorizzato dalla precedente requisizione, senza il quale occorre consentire al privato inciso il riacquisto delle facoltà inerenti al diritto di proprietà, indipendentemente ed incondizionatamente dall'assolvimento dell'obbligo di ripristino dello stato originario dei luoghi

<sup>47</sup> Oggi Titolo V, Parte Quarta, D.Lgs. 152/2006



per le sole ragioni della detenzione - la posizione di coobbligato dell'effettivo responsabile dell'inquinamento.

Anche in questo caso viene ribadito che l'obbligo di bonifica grava sull'effettivo responsabile dell'inquinamento, mentre la mera qualifica di proprietario o detentore del terreno inquinato non comporta il dovere di bonificare, ricadendo sulle autorità amministrative l'obbligo di ricercare ed individuare il responsabile dell'inquinamento, senza poter costringere il titolare dell'area a porre in essere gli interventi necessari a ripristinarne le condizioni ottimali<sup>48</sup>.

Su questo siamo assolutamente concordi, mentre non ci convincono le battute conclusive della sentenza in esame, ove il Tribunale Amministrativo - astraendosi un po' troppo dalla vicenda in sé esaminata - sottolinea che tutt'al più il proprietario dell'area avrebbe l'onere di eseguire gli interventi ambientali al fine di evitare l'espropriazione del terreno, gravato *ex lege* da onere reale e privilegio speciale, ricordando che l'eventuale coinvolgimento di quest'ultimo - nelle attività di recupero ambientale - è contemplato direttamente dalla legge e prescinde dal trasferimento della disponibilità del bene.

Questo asserto potrebbe aver preoccupato i ricorrenti, che vorremmo rassicurare ricordando che gli «*Oneri reali e privilegi speciali*», di cui all'articolo 253 del vigente D.Lgs. 152/2006, acquistano rilevanza solo nel caso in cui gli interventi di bonifica sui siti contaminati vengano effettuati **d'ufficio** dall'autorità competente (che, ai sensi dell'articolo 250 stesso decreto, è il Comune) che abbia dato seguito ad un provvedimento motivato con cui si giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile, oppure che comprovi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto, ovvero la loro infruttuosità.

Nel caso di specie - ove ciò risultasse confermato - il Comune di San Giorgio a Cremano **non** potrebbe però essere individuato come autorità competente che interviene d'ufficio (stante l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile o di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto), **bensi** come diretto *responsabile* della contaminazione, che, per quanto soggetto pubblico, sarà quindi tenuto a seguire l'iter previsto dall'articolo 242 del citato decreto 152/2006 e non del successivo articolo 250; senza alcun coinvolgimento dei proprietari nel sostenere le relative spese.

---

<sup>48</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 settembre 2005 n. 4525; TAR Lombardia Milano, Sez. IV, 2 aprile 2008 n. 791; TAR Campania Napoli, Sez. I, 12 dicembre 2005 n. 20141



## 10 - Conclusioni

Le conclusioni, per fortuna ci portano al nostro solito e consolidato approdo, senza alcun bisogno di remare verso diversi e sconosciuti lidi: *ciò che è stato sarà e ciò che si è fatto si rifarà; non c'è niente di nuovo sotto il sole.*

Di conseguenza, il proprietario, se davvero *incolpevole*, non ha ragione di temere che qualcuno lo consideri “*responsabile*” della contaminazione del proprio fondo. Sappia però che potrebbe ugualmente *non dormire sonni tranquilli*, perché – per quanto nessuno lo “*obblighi*” – potrebbe essere lui stesso a ritenere conveniente intraprendere la bonifica dell’area, per evitare che, in caso di intervento d’ufficio da parte dell’Autorità competente, egli venga “*espropriato*” del bene, nei limiti del valore a tal punto da questo raggiunto.

Qualcuno potrebbe anche suggerire di consultare sempre qualche esperto prima di prendere decisioni o di dare attuazione a norme così complesse come quelle vigenti in materia di bonifiche, ma sarebbe un epilogo non disinteressato. Quindi ci limitiamo a proporla come mera opinione che, una volta detta, lascia spazio alla nota filastrocca: *stretta la foglia, larga la via, dite la vostra che ho detto la mia!*

☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

(\*\*) **CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE**  
**Avvocato in Empoli (FI)**

*Docente Master di II livello in Diritto dell’Ambiente*  
*Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza*  
[avv.silvanodirosa@dirosambiente.it](mailto:avv.silvanodirosa@dirosambiente.it)



## SOMMARIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 – PREMESSA .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2 – IL PROPRIETARIO “IRRESPONSABILE” NON SI TOCCA .....</b>                               | <b>1</b>  |
| 2.1 – LA REGOLA .....  | 1         |
| 2.2 – IL PROBLEMA DELLA “CULPA IN VIGILANDO” .....   | 2         |
| 2.3 – L’ECCEZIONE .....  | 3         |
| 2.4 – L’APPARENZA .....  | 5         |
| <b>3 – .....NEPPURE PER LA MESSA IN SICUREZZA D’EMERGENZA .....</b>                          | <b>5</b>  |
| <b>4 – LA REGOLA DELLA «PREPONDERANZA DELL’EVIDENZA» O «DEL PIÙ PROBABILE CHE NON» .....</b> | <b>7</b>  |
| <b>5 – IL PROPRIETARIO “JURE SUCCESSIONIS” .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>6 – PROPRIETARIO, RESPONSABILE QUANDO È LOCATORE? .....</b>                               | <b>10</b> |
| <b>7 – E SE IL PROPRIETARIO-GESTORE.....FALLISCE? .....</b>                                  | <b>15</b> |
| <b>8 – CONFUSIONE SUL SIGNIFICATO DI “BONIFICARE” .....</b>                                  | <b>17</b> |
| 8.1 – LA RIMOZIONE DI RIFUTI.....  | 17        |
| 8.2 – LA BONIFICA .....  | 18        |
| <b>9 – UN CASO PARTICOLARE, COMUNQUE UTILE.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>10 – CONCLUSIONI.....</b>   | <b>22</b> |