



RSD

Rivista Semestrale di Diritto

RIVISTA SEMESTRALE DI DIRITTO

ISSN 2724-2862

Numero 1/2019

Settembre 2019

Direttore

Riccardo Guarino

Vicedirettori

Simone Cedrola
Pasquale La Selva

Comitato di Direzione

Piera Di Guida, Claudia Calderini, Rossana Grauso, Claudia Cantone, Gianluca Barbetti, Claudia Addona, Mario Nocera

Comitato scientifico

Prof. Alfonso Maria Cecere, Prof. Gianluca Bertolotti (Referente area Diritto Commerciale), Prof. Massimo Rubino De Ritis, Prof.ssa Lucia Picardi, Prof. Marco Bassini, Prof. Amedeo Arena, Prof. Avv. Carlo Rossi Chauvenet, Avv. Marco Imperiale, Prof. Laurent Manderieux, Prof.ssa Lilla' Montagnani, Prof. Roberto Zannotti, Prof.ssa Giusella Finocchiaro, Prof.ssa Clelia Iasevoli, Prof. Renato Briganti, Prof. Giovanni Sartor, Prof. Massimiliano Delfino, Prof.ssa Giovanna Petrillo, Prof.ssa Adriana Salvati, Prof. Lucio Imberti, Prof. Arturo Maresca, Prof.ssa Nicoletta Corrocher, Prof.ssa Maria Luisa Mancusi, Pres. Cinthia Pinotti, Avv. Nicola Lanna, Prof. Fulvio Palombino, Avv. Stefano Mele, Prof.ssa Ludovica Poli, Prof. Roberto Virzo, Avv. Letizia Macrì, Prof. Avv. Andrea Saccucci, Prof. Giovanni Terrano, Dott. Alessandro Milone, Prof. Francesco De Santis, Prof. Michele Tamponi, Prof.ssa Avv. Maria Beatrice Magro, Prof. Avv. Gabriele Della Morte, Prof. Elisabetta Pederzini, Prof. Giovanni Zarra, Dott.ssa Caterina Del Federico, Prof. Giovanni Ziccardi

Sede

Ius in itinere Srls, Via Toledo, 265 Napoli - Partita Iva 08593431219

Info e contatti

Sito web: www.rivistadidiritto.it

Per l'invio dei contributi scrivere a: redazione@iusinitinere.it

Per qualsiasi informazione scrivere a: info@iusinitinere.it

RSD

Rivista Semestrale di Diritto

Indice

- Raffaele Cantone** – *Il pantonflage all'italiana: fra rigore formale e rischi di ineffettività* p. 5
- Vincenzo Iaia** – *La rinnovata responsabilità dell'internet service provider tra tenaci esigenze imprenditoriali e copiose istanze di tutela dei diritti d'autore nel mercato unico digitale* p. 27
- Laura Valli** – *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione* p. 49
- Massimiliano Baroni** – *L'Intelligenza Artificiale tra costituzione e globalismo: perché non c'è futuro senza uomo* p. 62
- Edoardo Badiali** – *La parodia del marchio che gode di rinomanza* p. 80
- Giada Tombesi** – *Drone strikes practice: assessing ius in bello proportionality* p. 100
- Rossella Cuomo** – *La responsabilità civile sanitaria: luci ed ombre della copertura assicurativa nella Legge 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. Legge Gelli-Bianco)* p. 123
- Antonio Amatulli** – *La posizione di garanzia in psichiatria. Il paziente autore di reato: un difficile equilibrio tra obblighi prudenziali e rispetto della persona* p. 139
- Andrea Amiranda e Federico Gusmeroli** – *La fusione dei comuni: analisi normativa ed evidenze empiriche sul riordino degli enti locali* p. 157
- Francesco Luigi Gatta** – *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"* p. 179
- Giovanna Petrillo** – *Le società di comodo fra elusione ed evasione* p. 220
- Marco Di Domenico** – *La regione artica: il futuro tra diritto e cooperazione* p. 242
- Fabrizio Ciotta** – *L'evoluzione giurisprudenziale degli oneri di bonifica dei rifiuti tra interessi qualificati e responsabilità oggettiva* p. 263

L'evoluzione giurisprudenziale degli oneri di bonifica dei rifiuti tra interessi qualificati e responsabilità oggettiva

A cura di **Dott. Fabrizio Ciotta**¹

ABSTRACT

La rilevante attenzione mediatica posta sull'accumulo dei rifiuti e sulla conseguente contaminazione del suolo e delle matrici ambientali, a seguito del susseguirsi di emergenze che hanno connotato la pessima gestione dei rifiuti in Italia, ha comportato una notevole spinta nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale legata alla gestione dei rifiuti. Tra i temi più rilevanti, si segnalano le criticità legate alle opere destinate allo smaltimento rifiuti in collaborazione e con il consenso delle comunità locali interessate (secondo la teoria espressa dalla cosiddetta sindrome NYMBY “not in my backyard”) l'applicazione patologica della normativa esistente a causa di una capillare presenza di criminalità organizzata legata a quest'ambito e i tentativi di sistematizzare l'apparato normativo in questione superando la disorganicità della materia, onde conseguire un adeguato grado di effettività della tutela (come ad esempio tramite l'introduzione, ad opera della L. 22 maggio 2015 n. 68, dei c.d. “ecoreati”). In tale ambito, la disciplina relativa ai rifiuti e alle bonifiche è stata particolarmente influenzata dalle ultime novità in campo tecnologico, produttivo e sociale, generando una serie di problematiche che spesso non riescono a trovare una precipua collocazione all'interno degli istituti giuridici previsti dal nostro ordinamento.

In tal senso, appare pertanto necessario ripercorrere l'evoluzione normativa e giurisprudenziale fin qui intercorsa, al fine di circoscrivere l'ambito di responsabilità ed i soggetti effettivamente incaricati di provvedere alla bonifica dei rifiuti, con le relative conseguenze in caso di omissione.

PAROLE CHIAVE

Rifiuti – Oneri – Bonifica – Ambiente – Ecoreati

¹ Fabrizio Ciotta è laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma – Roma Tre. Ha conseguito con successo un Master di II livello in Diritto dell'Ambiente presso l'Università degli Studi di Roma – Roma Tre. Ha svolto un internship presso il Dipartimento Ambiente di Roma Capitale. Dopo un'esperienza lavorativa di due anni all'interno della sezione Administrative Law, Public Procurement & Environment and Waste della Law Firm internazionale Lexxat, svolge attualmente attività di consulenza in diritto amministrativo e appalti per SLT e Ernst&Young.

Sommario: 1. Individuazione dei destinatari dell'obbligo di bonifica – 1.1. I soggetti non responsabili – 1.2. La responsabilità del proprietario tra obblighi di bonifica e oneri di rimozione – 1.3. La responsabilità omissiva del proprietario del fondo per reato di discarica realizzato da altri – 1.4. È configurabile una culpa in vigilando? – 2. Oneri di bonifica dei rifiuti: evoluzione o involuzione? – 2.1. Il contributo dato dalla Legge sugli Ecoreati – 2.2. Le nuove ipotesi sanzionatorie per l'omessa bonifica – 2.3. Gli oneri di bonifica dei rifiuti secondo l'evoluzione giurisprudenziale – 2.4. Prospettive

1. Individuazione dei destinatari dell'obbligo di bonifica

1.1. I soggetti non responsabili

L'individuazione dei destinatari dell'obbligo di bonifica è una delle questioni più controverse dell'attuale panorama giuridico in materia ambientale. In particolare, si discute se sia attualmente configurabile un onere di bonifica dei rifiuti in capo ai soggetti non responsabili.

In una situazione ordinaria, al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito o quando esista il sospetto di una possibile contaminazione, il soggetto responsabile è obbligato ad attivare le misure d'emergenza per mitigare gli effetti dell'evento e ad avviare un'indagine preliminare, in base alla quale predisporrà o meno la procedura di bonifica ex art. 242 del T.U.A..

Le procedure di bonifica, a fronte di una situazione in cui non sia prontamente individuabile il responsabile, possono comunque essere attivate da parte degli interessati non responsabili, come previsto dall'art. 245 del medesimo testo.

A differenza della precedente normativa di cui al D.Lgs. 22/1997, l'obbligo di comunicazione alle Autorità di tale evenienza è posto anche in capo al proprietario e al gestore dell'area, che è obbligato a comunicare alla Regione, alla Provincia e al Comune l'eventuale superamento dei livelli di concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e, in tal caso, ad attivarsi con le necessarie misure di messa in sicurezza, in attesa dell'individuazione del responsabile da parte delle amministrazioni.²

Anche soggetti terzi possono intervenire volontariamente in tale processo, provocando una rilevante conseguenza sullo *status* giuridico dell'area quale la liberazione del proprietario dell'applicazione del

² Un primo orientamento in materia può desumersi dalla sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, n.2263 del 14 marzo 2011, un cui l'attribuzione al proprietario di alcuna responsabilità è esclusa. A seguito delle comunicazioni obbligatorie, sussiste l'obbligo da parte dell'amministrazione di attivarsi per l'accertamento del responsabile e della situazione, e laddove ciò non avvenga, è astrattamente ipotizzabile una responsabilità da parte di questa nel caso in cui gli oneri ripristinatori siano stati nel frattempo conseguiti dal proprietario dell'area.

privilegio immobiliare³. Il disposto in argomento è applicabile anche a contaminazioni pregresse o particolarmente pericolose, in base al piano regionale delle bonifiche e/o suoi eventuali stralci.

A fronte di una situazione di contaminazione in cui il responsabile non è immediatamente individuabile da parte dell'amministrazione, quali sono i soggetti che possono trovarsi coinvolti nell'evento? In tale contesto è necessario delimitare gli obblighi che coinvolgono non solo il proprietario o il possessore dell'area contaminata, ma anche eventuali soggetti terzi.

Un punto di partenza per affrontare la questione è offerto, come spesso accade in tale campo, dal principio comunitario “chi inquina paga”.

La realizzazione delle misure ripristinatorie è dunque a carico del responsabile dell'inquinamento e l'onere della pubblica amministrazione di accertarne il nesso causale e l'elemento soggettivo rivela altresì come il proprietario dell'area non possa esser coinvolto in altro che misure accessorie, non dirette al ripristino del sito⁴. Nonostante alcune opinioni giurisprudenziali rimaste isolate⁵, l'obbligo di riparare il “danno” incombe sugli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento.⁶ È necessario però che l'Autorità pubblica, prima di imporre le misure di riparazione, accerti la sussistenza di un nesso di causalità fra il danno e la condotta, per verificare chi abbia provocato il danno all'ambiente.

3 Cfr. E. Maschietto, *Commento alla sentenza 13 novembre 2013, n. 25 Consiglio di Stato, Ad. Plen., rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2014, 1, p.62 e ss.

4 Diversamente, in alcune discipline speciali sulle bonifiche come ad esempio l'art.12, comma 3, della l.27 marzo 1992, recante norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto, stabilisce che il costo delle operazioni di rimozione dei materiali contenenti amianto è a carico del proprietario degli immobili. Secondo la giurisprudenza, gli oneri di rimozione restano a carico del proprietario per una sorta di collegamento oggettivo con il possesso dell'immobile, con esclusione di ogni riferimento a profili soggettivi riconducibili a colpa o dolo, salvo la rivalsa sull'effettivo autore della contaminazione. Si veda in merito T.A.R. Toscana, Sent., sez. II, 6 dicembre 2012, n. 1793 come citato da V. Cingano *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Milano, Cedam, 2013, pag.96.

5 L'amministrazione potrebbe imporre, secondo questi, direttamente al proprietario di realizzare le misure ripristinatorie, senza accertare la sua responsabilità nell'inquinamento (cfr. T.A.R. Sardegna, Sent., sez. I, 16 dicembre 2011, n.1239; T.A.R. Toscana, Sent., sez. II, 3 marzo 2010, n.594; Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885). Tale orientamento muove da una premessa pacifica: il proprietario di un sito inquinato non è estraneo alla procedura di bonifica, anche nei casi in cui l'evento non sia a lui imputabile. Qualora infatti il responsabile non sia individuabile, gli oneri economici sono dalla legge posti a carico del proprietario, ancorché incolpevole, attesa la natura di onere reale degli interventi effettuati, secondo l'art. 235 del TUA. Proprio in ragione del suo sottostare alle obbligazioni risarcitorie conseguenti all'inquinamento del sito (solo in ragione della sua titolarità), ben potrebbe esser reso destinatario dell'obbligo di attuare gli interventi necessari, salva la successiva rivalsa nei confronti del responsabile. La tesi dell'attribuzione (provvisoria) degli oneri ripristinatori in capo al proprietario, è supportata soprattutto in ragione della sua sostenibilità economica e per esigenze di razionalizzazione dei tempi di intervento, ma manca un dettato normativo che ne sostenga effettivamente le ragioni. La conclusione che lega gli obblighi ripristinatori alla responsabilità risarcitoria dei limiti del valore del terreno non è desumibile in via interpretativa dalla normativa di riferimento, che al contrario ne esclude la possibilità nel momento in cui esplicitamente individua il responsabile dell'inquinamento come unico soggetto su cui grava l'obbligo (lasciando una mera facoltà ad altri come il proprietario). Cfr. V. Cingano *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente* p.97, cit.

6 È esclusa la responsabilità del curatore fallimentare, nel caso in cui la curatela sia stata aperta dopo il termine dell'attività produttiva. In tal senso Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; id. 29 luglio 2009, n. 4328; T.A.R. Lombardia, Sent. Milano, sez. IV, 12 febbraio 2010, n.408; T.A.R. Piemonte, Torino, Sent., sez. II, 11 ottobre 2004, n.2207; T.A.R. Toscana, Firenze, Sent., sez. III, 1 agosto 2001, n.1318 come citato da V. Cingano *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente* cit., p.97.

1.2. La responsabilità del proprietario tra obblighi di bonifica e oneri di rimozione

Dalle premesse effettuate, si deduce che le misure di bonifica non possono essere imposte dall'Autorità amministrativa al proprietario del sito in assenza di un suo coinvolgimento causale nella contaminazione dell'area.

La necessità di distinguere la posizione del responsabile dell'inquinamento e del proprietario incolpevole è un argomento molto discusso sul quale si è creato un ampio dibattito giurisprudenziale per quanto riguarda gli oneri di bonifica.⁷

Ne discende che il proprietario del suolo, se non ha contribuito in alcun modo all'inquinamento, può esser obbligato a sostenere solo i costi connessi agli interventi d'emergenza. Tutto ciò nei limiti del valore dell'area ed esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito⁸.

L'unico soggetto direttamente incaricato delle varie operazioni, di messa in sicurezza e ripristino oltre che di bonifica, sarà il responsabile, anche nei casi di ordinanza ex art. 244 del T.U.A.⁹, salva la possibilità di

7 Cfr. T.A.R. Toscana, Sent., sez. II, 19 ottobre 2012, n.1664; id. 28 agosto 2012, n.1419, Sent. T.A.R. Campania, Sent., sez. V, 2 luglio 2012, n. 3116; T.A.R. Toscana, Sent., sez. II, 11 maggio 2010, n.1397; id. 3 marzo 2010, n.594; id., 6 maggio 2009, n.762; id.17 aprile 2009, n.665. Nel vigore della precedente disciplina, cfr. T.A.R. Veneto, Sent., sez. II, 2 febbraio 2002, n.320, in *Foro Amm. SENT. T.A.R.*, 2002,429. Esplicitamente sul punto, cfr. altresì T.A.R. Sicilia, Catania, Sent., sez. I, 26 luglio 2007, n.1254, cit. Nella decisione da ultimo richiamata si ribadisce che le determinazioni amministrative, che pongono anche solo in parte i costi e gli oneri (anche solo procedurali) ripristinatori in capo al proprietario o detentore di un fondo incolpevole della contaminazione del sito, sono illegittime. Per le conseguenze sul piano della responsabilità penale che derivano dall'assenza di oneri di bonifica gravanti in via diretta sul proprietario incolpevole, nel vigore della previgente disciplina, cfr. Cassazione penale, Sent., sez. III, 24 gennaio 2006, n.6441: nel quale si afferma che il proprietario di un'area occupata da una discarica abusiva può subirne la confisca solo se sia responsabile o corresponsabile del reato; altrimenti, in caso contrario, ha solo gli oneri e obblighi reali derivanti dall'art.17 del D.Lgs. 22/1997 al fine di realizzare la bonifica e il ripristino ambientale del sito. Ne deriva inoltre che, in caso di comproprietà, ogni comproprietario potrà esser soggetto alla confisca solo se responsabile, quanto meno a titolo di concorso, in reato di discarica abusiva. Non mancano opinioni di senso contrario come riportato da T.A.R. Lazio, Sent., sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, in *Foro Amm. Sent. T.A.R.*, 3/2001 con la nota di V. Cingano *La responsabilità dei confronti della pubblica amministrazione per contaminazione di un sito: l'individuazione degli oneri che gravano sul proprietario*, in *Foro amm.*, 2011, p. 837.

8 Come ribadito per altro da C.d.S. V, 21 novembre 2016 n. 4875; Sez. VI, 7 novembre 2016 n. 4647. La conformità di questa statuizione all'ordinamento comunitario è stata confermata inoltre dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha chiarito che: *“la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa interna di uno stato membro la quale, quando sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi?”* (CGUE 4 marzo 2016 in causa C-534/13).

9 Esplicitamente in argomento, cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sent., Sez. I, 2 novembre 2011, n.1901; id. ordinanza 1 dicembre 2010, n.935. In particolare, nella sentenza da ultimo citata si afferma che presupposto necessario per la legittima adozione di un'ordinanza ex art. 244 de TUA è la preventiva identificazione del responsabile della potenziale contaminazione. Appare dunque illegittima un'ordinanza emessa dalla Provincia, con la quale – accertata la contaminazione della falda sottostante una cava dismessa da tempo – è stato ordinato alla società proprietaria di realizzare i necessari interventi di bonifica del sito nel caso in cui, a seguito dell'istruttoria, non sia possibile desumere la sicura imputabilità dell'inquinamento alla società intimata. Come riportato da V. Cingano, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente* p. 100. cit.

intervento da parte della Pubblica Amministrazione, con diritto di rivalsa nei confronti del responsabile o del proprietario (in quest'ultimo caso sempre nei limiti delle garanzie gravanti sul terreno, che andranno a costituire onere reale sulla proprietà).

Per quanto riguarda la natura dell'obbligo giuridico in capo al proprietario, il necessario accertamento del nesso causale impedisce di trasformare la responsabilità per inquinamento da commissiva in omissiva, tramite l'individuazione di obblighi di attivarsi in capo al proprietario.¹⁰

Manca in questo caso la posizione di garanzia di chi è posto in una situazione nella quale deve attivarsi per impedire un evento, al fine di non esser ritenuto responsabile a titolo di concorso con l'autore materiale del fatto. Detto ciò, non esiste disposizione che pone a carico del proprietario o del titolare di altri diritti reali o di godimento l'obbligo giuridico di impedire la contaminazione del proprio sito che sia posta in essere da terzi, né ciò potrebbe derivare dal più generico obbligo di custodia.¹¹

In tal senso, neanche il generico obbligo di vigilanza posto in capo al proprietario dell'immobile ex articoli 2051 e 2053 del codice civile può configurare un principio di responsabilità oggettiva generale, in quanto gli stessi articoli testé citati codificano uno specifico caso di responsabilità aggravata in cui l'evento dannoso è posto a carico di chi ha custodito la cosa.¹²

Sorge tuttavia spontaneo chiedersi se, esente da obblighi di bonifica, il proprietario resti comunque gravato da una necessità di attivarsi a seguito delle conseguenze negative derivanti dalla contaminazione dell'area, al fine di evitare che sul terreno gravino l'onere reale ed il privilegio speciale.^{13 14}

La posizione del proprietario resta la medesima sia in caso di contaminazione del sito sia in caso di abbandono di rifiuti da parte di terzi, rendendo comunque necessario l'accertamento della responsabilità in capo al destinatario dei provvedimenti adottati dall'amministrazione per la bonifica o rimozione.

10 Non esiste una norma impositiva di obblighi, nello stesso senso cfr. L. Prati, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dopo il D.lgs. n.152/2006*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2007, 5, 838.

11 In tal senso, invocando gli articoli 41 e 42 della Costituzione quali fonti dell'obbligo giuridico di garanzia in capo al proprietario e, quindi, di ritenere lo stesso responsabile per reati commessi da terzi sul fondo, si veda Cassazione Penale, Sent., sez. III, 9 luglio 2009, n.36836, in *Foro Italiano*, 2010, II,80, con nota critica di V. Paone. Cfr. altresì la nota di R. Garofoli e S. Pugliese, *La responsabilità del proprietario per i reati commessi da terzi sul proprio fondo*, in *Neldiritto*, 1/2010, 62.

12 Anche a voler applicare a tutti i costi l'art. 2051 del codice civile, non potrebbe non notarsi come detto parametro possa essere invocato solo quando "ne sia custode, e dunque ove egli sia stato oggettivamente in grado di esercitare un potere di controllo e di vigilanza sulle cose stesse" (Corte Costituzionale, 10 maggio 1999, n.156).

13 Cfr. V. Cingano *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente* p.103, cit.

14 Opinava in contrario un Autore che, anteriormente all'entrata in vigore del TUA, la posizione del proprietario che vede limitata la facoltà di godere e disporre del suo bene non è migliore di quella del soggetto che è obbligato ad eseguire la bonifica: "Siffatte imposizioni ben possono costituire una (efficacissima) coazione indiretta affinché il proprietario si avvalga della facoltà, graziosamente accordatagli dal legislatore [...] di realizzare egli stesso gli interventi di bonifica". In tal senso, cfr. G. Manfredi, *La bonifica dei siti inquinati, tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 683.

L'individuazione dei soggetti tenuti ad effettuare gli interventi di ripristino è in entrambi i casi subordinata all'accertamento di una responsabilità colposa, pur dovendosi distinguere sotto il profilo oggettivo le due fattispecie.¹⁵

La violazione del divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo determina il conseguente obbligo di procedere alla rimozione dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi a carico dell'autore della violazione, con obbligo solidale del proprietario, solo se imputabile a titolo di dolo o colpa¹⁶. Al contrario, l'inquinamento vero e proprio di un determinato sito, porta all'applicazione del Titolo V Parte IV del T.U.A..¹⁷

A fronte di divergenti presupposti oggettivi, l'addebitabilità soggettiva è fondata su parametri omogenei: le misure concernenti il ripristino non possono essere addebitate indiscriminatamente al proprietario per questa sua sola qualità, essendo necessario un comportamento (anche omissivo) di corresponsabilità e quindi un coinvolgimento doloso o colposo.¹⁸

Nello specifico, ove a seguito di una procedura di rimozione dei rifiuti per abbandono emerga uno stato di contaminazione, si procederà alla caratterizzazione dell'area al fine di procedere poi agli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale.

Di conseguenza, dal combinato disposto degli art. 244, 245, 250 e 253 del T.U.A., si ricava che, nell'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali di bonifica da parte del responsabile o nel caso di mancata individuazione di quest'ultimo, e in assenza di intervento volontario da parte del proprietario o di terzi soggetti interessati, le opere di recupero ambientale devono essere eseguite dalla Pubblica Amministrazione competente, che può rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi.¹⁹

Il concetto, ripreso e confermato più volte dalla Giustizia Amministrativa, ha trovato una prima definitiva statuizione nell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 25 del 2013.²⁰

Nel caso di specie, un sito di interesse nazionale già inquinato prima dell'insediamento da parte della società ricorrente che lo gestiva, la quale si era comunque occupata di alcuni interventi relativi al suolo

15 Come rilevato in Consiglio di Stato, Sent., sez. IV, 5 settembre 2005, n. 4525, con nota di F. Gianpietro, *Bonifica di siti contaminati: obblighi e diritti del proprietario incolpevole nel T.U.A.* in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 4, p.281.

16 Cfr. V. Cingano *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente*, cit., p.104.

17 Come espresso anche in T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sent., sez. I, 19 novembre 2012, n.1105.

18 In dottrina si è portata avanti una tesi di differenziazione tra la disciplina della bonifica da quella dell'abbandono dei rifiuti fondata su una presunta responsabilità oggettiva, che pone le sue fondamenta nell'art. 14 dell'ex D.lgs. 22/1997 che presupponeva un comportamento colposo del responsabile. In tal senso, cfr. S. R. Cerruto, *La bonifica dei siti contaminati: disciplina previgente, disciplina attuale e prospettive di riforma*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2007, 259.

19 Cfr. V. Cingano *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente* p.102, cit.

20 L'occasione è data dall'appello ad un'altra sentenza della seconda sezione del T.A.R. Toscana di Firenze, la n. 1491/2012, con l'impugnazione delle decisioni n. 1666/2012, 1659/2012 e 1664/2012 nell'Adunanza Plenaria del 25 settembre 2013, n.21. Come riportato da E. Maschietto, *Commento alla sentenza 13 novembre 2013*, cit., p.62 e ss.

(tra cui asportazione del terreno superficiale, rimozione degli inquinanti e impermeabilizzazione, proponendo anche soluzioni alternative per la messa in sicurezza), si vedeva gravato da numerose prescrizioni da parte del Ministero dell'Ambiente. La ricorrente, in seguito, aveva impugnato tali provvedimenti presso il T.A.R. Toscana, che aveva abbracciato l'orientamento prevalente fin qui descritto, confermato in secondo grado dal Consiglio di Stato.²¹

In particolare, la ricorrente adduceva contro l'Amministrazione la sua inazione di fronte alle attività di individuazione dei responsabili dell'inquinamento, prescrivendo gli interventi di Misa delle acque e del suolo in ragione del solo criterio dominicale. Il T.A.R. Toscana, ribadendo le conclusioni già riportate, sottolineò che il proprietario dell'area non è gravato da obblighi di ripristino, avendo una semplice facoltà di eseguirli per “mantenere l'area interessata libera da pesi”.

L'argomento sostenuto dai tre Ministeri congiunti (Ambiente, Salute e Sviluppo), si fondava su un presunto coinvolgimento del proprietario in base ad una relazione tra principio comunitario precauzionale e applicazione dell'art. 2051 codice civile.²²

Il Supremo Collegio Amministrativo, chiamato a decidere, ripercorre i due opposti orientamenti giurisprudenziali rappresentati dalla sentenza n. 2038 del 30 aprile 2012 della sezione II del Consiglio di Stato²³ e dalle numerose sentenze fin qui descritte a favore dell'impossibilità di porre obblighi in capo al proprietario. Il primo orientamento, minoritario, secondo cui il proprietario sarebbe comunque tenuto ad osservare le misure di prevenzione dell'art. 254 del TUA, oltre ad interventi volontari inclusi nell'art. 245 del medesimo testo, si fonda su una sorta di automatico subentro del proprietario negli obblighi precauzionali in base ad una mera responsabilità di posizione.

I principali argomenti a sostegno della tesi sono i principi comunitari di precauzione e dell'azione preventiva, unitamente alle disposizioni civilistiche che sanciscono la sussistenza di specifici doveri di protezione e custodia ricadenti sul proprietario dell'area, a prescindere dal suo coinvolgimento diretto.

Secondo tale impostazione la responsabilità da posizione, svincolata da qualsiasi profilo soggettivo di colpa o dolo, si fonda su una mera relazione con la *res*, sull'esistenza di un onere reale sul sito e dall'essere stato in condizione di realizzare misure atte a impedire il verificarsi del danno ambientale. Tale interpretazione consentirebbe l'attribuzione della responsabilità anche a seguito del cambio di titolarità del fondo²⁴. Inoltre, la tesi dei Ministeri si fonda in ultima istanza su un allargamento del principio

21 In linea con l'opinione di E. Maschietto, *Commento alla sentenza 13 novembre 2013*, cit. p.63.

22 Da notare che l'argomento portato avanti dai tre Ministeri, introduce una sorta di responsabilità *intra vires* difficilmente applicabile e contraria alla disciplina italiana. Impossibile è attribuire infatti una vera responsabilità a chi è già stato definito incolpevole, e dall'altro non si capisce quando un soggetto dovrebbe fermarsi di fronte ad un tentativo di ripristino che abbia effettivamente coperto l'area della responsabilità *intra vires* in cui potrebbe incorrere. In tal senso anche E. Maschietto, *Commento alla sentenza*, cit., p.64.

23 Resa su un ricorso straordinario al Capo dello Stato, in relazione al sito di interesse nazionale di Piombino.

24 Come riportato da Consiglio di Stato, sent., sez. VI, 26 giugno 2013, n.3515, dove le norme civilistiche cedono il passo a quelle di tutela del territorio, potendo quindi, se si ammettesse la responsabilità del proprietario, attribuire oneri anche al precedente proprietario. Si veda E. Maschietto, *Commento alla sentenza*, cit., p. 65.

comunitario “chi inquina paga” quale oggettiva responsabilità imprenditoriale conseguente all'esercizio di un'attività ontologicamente pericolosa. Ma come risulta dal dispositivo finale, la tesi delineata non convince l'Adunanza Plenaria, che la giudica troppo “utilitaristica” da parte di un'amministrazione incapace di gestire con le proprie risorse tali eventi e, inoltre, incapace di individuare i veri responsabili, potendo rilevare solamente l'esistenza di un onere reale, a carico del proprietario incolpevole: “in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del T.U.A., in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare”.

Tale sentenza, destinata poi a fare storia, è stata ripresa e confermata da numerose pronunce del Supremo Organo di Giustizia Amministrativa²⁵ e dei Tribunali Regionali.²⁶ La successiva evoluzione giurisprudenziale ha poi evidenziato come il principio generale testé enucleato debba essere interpretato in base alle peculiarità del caso concreto in esame.

1.3. La responsabilità omissiva del proprietario del fondo per reato di discarica realizzato da altri

Per esigenze di completezza, nel novero delle questioni degli oneri di recupero/ripristino è necessario far riferimento alla responsabilità omissiva del proprietario di un fondo ove altri realizzino una discarica.²⁷

In particolare, si discute se la mera inerzia dell'attuale proprietario estraneo alle condotte attive di realizzazione o gestione di discarica abusiva rilevi ex art. 256, comma 3 del T.U.A. a titolo di omissione. Come per quanto riguarda gli oneri di bonifica oggi, rispetto al passato, l'orientamento giuridico prevalente tende a negare obblighi giuridici di impedire l'evento.²⁸

Non si può far a meno, però, di notare che in giurisprudenza sovente sono stati individuati casi di responsabilità per colpa del proprietario addebitata a titolo di negligenza. Un esempio fra tanti è costituito dal caso in cui il proprietario, pur consapevole dell'attività di discarica, non si attivi con denunce e segnalazioni all'autorità²⁹. Nonostante ciò, il rimando ipotizzato in questo caso all'art. 3 comma 2, Legge n. 549/1995 non tiene conto che la disposizione si riferisce ad un potere, e non ad un dovere di denuncia, sicché non sembra fondare alcuna posizione di garanzia penalmente rilevante.³⁰

25 Si veda da ultimo Consiglio di Stato, sent. del 13 giugno 2019, n. 3966, sulla scia di quanto già affermato con sent. del 21 novembre 2016 n. 4875 e del 7 novembre 2016 n. 4647.

26 Cfr. sent. T.A.R. Firenze, sez. II, del 19 giugno 2018, n. 882.

27 Cfr. C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2016, p.170 ss.

28 Sul tema, per una ampia rassegna giurisprudenziale e dottrinale si veda C. Ruga Riva, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, in F. Vinciguerra-S. Dassano (a cura di), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, 859 ss.

29 Cass., Sez. III, 26 gennaio 2007, in www.lexambiente.it.

30 Sul punto, si rinvia a C. Ruga Riva, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui*, cit. 868 ss.

Altra ipotesi tipica sul quale si fonda la presunta co-responsabilità omissiva del proprietario è in caso di locazione del sito sul quale successivamente insista la discarica. Il presupposto sul quale si fonda la responsabilità deriva dall'obbligo di sorveglianza delle attività del locatario³¹. Tuttavia, manca una effettiva norma della disciplina locatizia che costituisca un obbligo di verifica e sorveglianza finalizzato ad evitare il reato di discarica abusiva. Rimane pertanto applicabile l'art. 192 del T.U.A., con la mera corresponsabilità alla rimozione e ripristino dello stato dei luoghi, in assenza di una posizione di garanzia. Tale articolo riproduce il tenore dell'abrogato art. 14 del Decreto Ronchi, con riferimento quindi alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa del proprietario dell'immobile in cui è avvenuto l'abbandono, ma in più integra il precedente precetto precisando che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo"³².

Tale lettura, condivisa dalla giurisprudenza, è in linea con il principio di ordine generale fin qui affermato. Sono pertanto illegittimi gli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione di tale sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione.

Non residuano di conseguenza spazi per la configurazione di una responsabilità oggettiva, in quanto il predetto art. 192 del T.U.A. è improntato ad una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale. Per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturito l'abbandono illecito di rifiuti occorre quantomeno la colpa, e tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area.³³

Nondimeno, la co-responsabilità omissiva del proprietario può derivare da altre fonti esterne alla disciplina rigorosamente ambientale. In una recente sentenza del Supremo Organo di Giustizia Amministrativa, n. 3966 del 2019, il regime di responsabilità del soggetto proprietario viene infatti a fondarsi direttamente sulla disciplina contenuta nell'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo Codice della strada). Tale articolo, difatti, afferma che la pulizia delle strade e delle loro pertinenze che risulta essere in capo ai soggetti che ne sono proprietari o concessionari.

In particolare, il comma 1, lett. a) di tale articolo pone a carico degli enti proprietari la "*manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi*", mentre il successivo comma 3 precisa che "*per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito*".

31 Cass. Sez. III, 2 ottobre 2014, n. 8135, in *Amb. & Svil.*, 2015, 461. Nello stesso senso Cass. Sez. III, 9 luglio 2009, Riezzo, in *Amb. & Svil.*, 2010, con nota critica di V. Paone, 313 ss.

32 Cfr. sul punto, ad es., Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sez. giurisd., 23 maggio 2012, n. 460.

33 In tal senso, ex *plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009 n. 1612 e 25 agosto 2008 n. 4061

Tra la disciplina ambientale ed il Codice della Strada viene pertanto ad instaurarsi un rapporto di specialità³⁴, contraddistinto: “dalla sussistenza nell'ordinamento di una norma puntuale che, al fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, impone in via diretta al soggetto proprietario o concessionario della strada di provvedere alla sua pulizia e, quindi, di rimuovere i rifiuti depositati sulla strada medesima e sulle sue pertinenze”.

In tale caso, pertanto, è l'interesse qualificato sotteso al regime della circolazione stradale che giustifica l'ordinanza di rimozione nei confronti del proprietario incolpevole, e non tale mera qualità.

1.4. È configurabile una culpa in vigilando?

Come visto nei paragrafi precedenti, non si può né accettare né ipotizzare la condizione giuridica che alcune amministrazioni tentano di creare in taluni casi, individuando la “*culpa in vigilando*” a carico del soggetto estraneo all'abbandono o deposito incontrollato dei rifiuti, che sia gestore o proprietario dell'area. È quindi negata in ogni sua possibilità l'“imputazione” dello stesso in base all'omessa recinzione o mancata “blindatura” dell'area in questione.

Il concetto è inaccettabile nel nostro sistema normativo, dove l'esposizione alla pubblica fede è tutelata, con aggravanti che inficiano su tutte quelle situazioni di violazione della proprietà privata lasciata volutamente esposta. Nel caso contrario, si giungerebbe all'assurdo normativo di “giustificare” la violazione di chi ha posto in essere un comportamento inquinante in un'area il cui proprietario è “incolpato di aver mancato alla sua blindatura”.

La situazione è paradossale, tant'è che la pubblica amministrazione, preposta alla vigilanza, dovendo tutelare il privato dalle azioni illecite, in qualche maniera potrebbe esser considerata colpevole di mancata custodia. Di conseguenza, ove l'accertamento rilevi un difetto di questo tipo, è inammissibile un'ordinanza che imponga al proprietario di procedere al ripristino, bensì lo stesso proprietario potrà costituirsi parte civile contro il responsabile.

Una diversa forma di responsabilità cade sul proprietario, nel momento del suo coinvolgimento, legata alla comunicazione all'amministrazione e alla predisposizione delle misure di sicurezza e bonifica. Tali interventi sono sottoposti a onere reale e privilegio immobiliare, una sorta di “posizione di garanzia”, volta a responsabilizzare il proprietario per ottenere una maggiore salvaguardia dei siti di preminente interesse nazionale³⁵.

34 In tale maniera si è espresso, da ultimo, il Consiglio di Stato con sent., Sez. V, 14 marzo 2019, n. 1684.

35 In tal senso anche M. Lamantea in *Commento alla sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n.4490 dell'11 settembre 2013* in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 9-10, 2014, p.947 e ss.

Ciò vale anche per il soggetto che subentri nella proprietà o nel possesso del sito contaminato, pur se non responsabile dell'evento.

La posizione di garanzia citata è ricollegabile ad una sorta di responsabilità oggettiva, già presente nell'opinione dottrinale³⁶ per cui: “la responsabilità dell'autore dell'inquinamento costituisce, relativamente agli interventi di bonifica (...), una forma di responsabilità oggettiva di effettuare gli interventi di legge, in connessione con una condotta anche accidentale, e quindi a prescindere dall'esistenza di qualsiasi elemento soggettivo doloso o colposo”.

Le due posizioni quindi, divergono in quanto la prima non solo è svincolata dai profili soggettivi, ma non richiede nemmeno l'apporto causale del proprietario al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione, essendo tenuto unicamente a sostenere i costi connessi all'onere reale sul sito. A nulla sono servite le opinioni minoritarie fin qui descritte favorevoli a configurare una “*culpa in vigilando*”³⁷, in quanto il pregiudizio costituito dall'onere reale e dal connesso privilegio immobiliare non costituisce una sanzione per non aver bonificato il sito, bensì una conseguenza dell'attività di ripristino ambientale realizzata dall'ente pubblico nell'interesse della collettività (a tutela del bene costituzionalmente protetto dell'ambiente), tramite un meccanismo che presenta similitudini con l'esproprio piuttosto che con il risarcimento dei danni.³⁸

L'emanazione di un provvedimento amministrativo che accerti la contaminazione è necessario al fine dell'operatività dell'onere reale secondo l'articolo 17 del D.Lgs. 22/1997, dovendosi escludere che l'imposizione del peso sul fondo nasca dalla presenza del semplice accumulo su detto terreno di rifiuti interrati.³⁹

2. Oneri di bonifica dei rifiuti: evoluzione o involuzione?

2.1. Il contributo dato dalla Legge sugli Ecoreati

Nel capitolo precedente abbiamo affrontato una veloce disamina della disciplina base, dell'ambito applicativo e delle situazioni limite, in cui le sfumature della materia rifiuti e bonifiche si mescolano. Questo percorso è necessario per comprendere a pieno l'entità e il valore della continua evoluzione al quale è sottoposta questa materia, alla costante ricerca di un equilibrio tra effettività e garanzia dei soggetti coinvolti.

36 Ad esempio, Cassazione Civile, Sent., sez. I, 21 ottobre 2011, n. 21887 e Consiglio di Stato, Sent., sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4561. Il testo delle sentenze è consultabile su <http://www.iusexplorer.it>.

37 T.A.R. Lombardia, Milano, Sent., sez. I, 13 febbraio 2001, n. 987, in *Foro amm.*, 2001, 1249.

38 Cfr. M. Lamantea in *Commento alla sentenza*, cit., p.949.

39 Cfr. M. Lamantea in *Commento alla sentenza*, cit., p.950.

L’emanazione della L. 68/2015 sui c.d. “ecoreati” ha nuovamente cambiato le carte in tavola, con il superamento della tradizionale figura contravvenzionale in favore dello strumento maggiormente repressivo del delitto, come richiesto dalla direttiva n. 2008/99/CE.

Nella difficile impresa di arginare la commissione di illeciti in campo ambientale, questa riforma ha introdotto ulteriori peculiarità che hanno interessato la disciplina della bonifica e le responsabilità da essa derivanti.⁴⁰

Nonostante le buone intenzioni, volte al superamento del “pletorico quanto inefficiente arsenale sanzionatorio ambientale penale, tutto ostinatamente contravvenzionale”⁴¹, dimostratosi inefficace, la legge sugli ecoreati tenta malamente di rispondere a quella necessità di “superare la pluralità di normative disorganiche sparse in diversi testi di legge che rendono estremamente difficoltosa la percezione di esse sia da parte del cittadino che dell’interprete”.⁴²

Ne è risultato un articolato normativo aspramente criticato per la sua complessità⁴³ e per le ampie zone d’ombra.⁴⁴

La riforma colloca le nuove incriminazioni all’interno del Codice Penale, prevedendo un apposito titolo (VI-*bis*) dedicato, appunto, ai delitti contro l’ambiente. La collocazione “a ridosso” del titolo concernente i delitti contro l’incolumità pubblica è sintomatica di una scelta del Legislatore di porre la tutela dell’ambiente in funzione della persona. In altri termini, la tutela dell’ambiente è strumentale allo sviluppo dell’uomo⁴⁵, ed il bene giuridico ambiente risulta valorizzato proprio dal legame con la persona umana, che giustifica la limitazione dei diritti fondamentali dell’individuo.

La mancanza di una definizione del bene ambiente e la concezione “ecocentrica” dal quale deriva l’impostazione della riforma, presentano caratteri di irragionevolezza che hanno portato ad una “solenne bocciatura” del testo⁴⁶ da ampie parti della dottrina.

40 Cfr. A. Manna, *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Roma, Dike Giuridica, 2016, p.156 ss.

41 Così A. L. Vergine, *Sul delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*, in <http://www.lexambiente.com>, 30 novembre 2001, p.2.

42 Come altresì redatto nel “Disegno di legge” – risultante dall’unificazione dei progetti nn. 342, 957 e 814 C342 – approvato dalla Camera dei Deputati il 26 febbraio 2014, poi d.d.l. n. 1345B trasformato in legge con modificazioni nel provvedimento normativo oggetto di queste osservazioni in Atti Parlamentari – Senato della Repubblica – N. 1345 – XVII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti.

43 Definito persino: “criminale e giuridicamente ridicolo” da B. Tinti, *Reati ambientali, legge degli orrori*, in *Il Fatto quotidiano*, 27 marzo 2015.

44 Il provvedimento in esame viene criticato per aver “sprecato” l’iter parlamentare di approvazione e contestualmente l’opportunità di apportare i necessari aggiustamenti, eliminando le vistose incongruenze e contraddizioni. In particolare, i miglioramenti strutturali richiesti dalle singole fattispecie incriminatrici sotto lo specifico profilo di una più attenta descrizione della contravvenzione, dell’ambito applicativo e della conseguente portata. In tal senso: M. Telesca, *La tutela penale dell’ambiente: i profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, Giappichelli, 2016, pag. 18 e ss..

45 Sulla tutela dell’ambiente in funzione dello sviluppo della persona cfr. E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2004, p.267 ss.

46 Così T. Padovani, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l’ambiente*, in *Guida dir.*, 2015, 32, p.13

In questo contesto, si inserisce la fattispecie di omessa bonifica, di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., introdotta in seguito durante l'*iter* di approvazione della riforma al Senato.

La figura delittuosa s'inserisce a pieno all'interno della concezione fondamentale della bonifica, come azione tesa al recupero dello stato dei luoghi, sanzionando l'inottemperanza verso un obbligo di bonifica, ripristino o recupero dello stato dei luoghi prescritti da specifiche fonti: la legge, un ordine del giudice o un ordine di un'autorità pubblica.⁴⁷

2.2. Le nuove ipotesi sanzionatorie per l'omessa bonifica

La nuova figura delittuosa descritta nell'art. 452-*terdecies* c.p. rappresenta a pieno la condivisibile *ratio* del Legislatore di tendere alla riqualificazione dell'ambiente precedentemente inquinato, fornendo una maggiore effettività alla tutela inizialmente prevista dal solo art. 257 del T.U.A..

Non mancano, tuttavia, problemi di coordinamento con le altre norme del T.U.A., in particolare nei casi in cui non vi sia un provvedimento del giudice o dell'autorità pubblica, ma un obbligo giuridico di fonte diversa.⁴⁸

Il nuovo reato – qualificato sul piano della fattispecie soggettiva dal dolo generico – ha carattere di chiusura del sistema sanzionatorio, per rafforzare la capacità afflittiva del sistema e l'effettività degli ordini di reintegro, bonifica e riparazione del danno, dislocati nella legislazione vigente, a prescindere dalla matrice (giudiziaria, legislativa o amministrativa). Ricadono sotto questa norma non solo i casi espressamente previsti, ma altresì alcuni già esistenti nel T.U.A. e sottoposti alla contravvenzione di cui all'art. 257 T.U.A.⁴⁹, creando non pochi problemi.

La fattispecie di cui all'art. 257 del T.U.A., infatti, prevede la pena dell'arresto o l'ammenda se il responsabile: “non provvede alla bonifica in conformità del progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 242 e ss.”⁵⁰. Con la L. 68/2015 è stato aggiunto l'inciso “salvo che il fatto costituisca più grave reato”.

47 Sul punto cfr. AA.VV., *La nuova disciplina dei rifiuti. Profili giuridici e tecnici*, a cura di F. Giampietro, Milano, Ipsoa, 2011, p. 336ss.; F. Giampietro, *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2012, p.133 ss.; ID., *La responsabilità per danno all'ambiente: dal TUA all'art.5-bis della legge 166/2009*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, 2, p. 191 ss.; F. Fonderico, *Alla ricerca della pietra filosofale: bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 9, p. 917 ss.; G. Taddei, *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, 5, p. 417 ss..

48 Cfr. L. Siracusa, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2/2015, p.197 ss; C. Parodi-M. Gebbia-M. Bortolotto- V. Corino, *I nuovi delitti ambientali (l. 22 maggio 2015, n. 68)*, in *Il Penalista-speciale riforma*, Milano, 2015, p. 59, che evidenziano la volontà legislativa di approntare una tutela rafforzata rispetto ai provvedimenti della pubblica amministrazione ed agli ordini del giudice.

49 In tal senso, G. Amendola, *Il nuovo delitto di “omessa bonifica”: primi appunti*, in <http://www.lexambiente.it>, (30 ottobre 2015).

50 Sulla specifica questione della conformità del progetto ai sensi dell'art. 242 del T.U.A., cfr. Cass. Pen., Sent., sez. III, 9 giugno 2010, n. 22006, in *Dir. Giur. Agr.*, 2010, n. 5, p. 64 ss., con nota di I. Baiocchi, *La configurabilità del reato di omessa bonifica tra favor della disciplina e ratio della norma, ivi*, p. 67 ss..

Emergono, pertanto, problemi sul piano applicativo, in quanto anche il testo dell'art. 452 *terdecies* c.p. richiama "la legge" quale fondamento dell'obbligo di bonifica.

Bisogna, quindi, distinguere i casi in cui l'omissione derivi da inosservanza del progetto di bonifica, da quelli in cui vi sia una totale mancanza di attività o da sviamento del procedimento.

L'ipotesi contravvenzionale, di cui all'art. 257 T.U.A., si applicherà se non ricorre quella, più grave, del delitto di omessa bonifica, e cioè quando vi sia una: "omessa bonifica secondo progetto, mentre le diverse condotte omissive andranno riportate nella fattispecie delittuosa di nuova introduzione".

La disposizione, sebbene in maniera oscura, amplia l'ambito della responsabilità penale, fortemente ridotta dal testo del Cod. Amb., che ancorava la punibilità all'espletamento delle complesse procedure di bonifica.

2.3. Gli oneri di bonifica dei rifiuti secondo l'evoluzione giurisprudenziale

L'analisi della normativa fin qui compiuta ha posto le basi per circostanziare il complesso reticolo che compone la disciplina in materia di oneri di bonifica e le particolarità sottese al caso di evento inquinante derivante da accumulo di rifiuti.

Al fine di verificare l'applicazione pratica della disciplina fin qui analizzata, ci si sofferma ora su una recente sentenza degli Ermellini, chiamati al difficile compito di bilanciare le previsioni in materia di oneri di bonifica e le nuove disposizioni sui c.d. ecoreati.

La Corte di Cassazione, Sez. III penale, con sentenza del 19 settembre 2016, n. 38725, ha rigettato il ricorso formulato da un'azienda condannata in primo grado ad un'ammenda per il reato di cui all'art. 256, lett. a) del T.U.A..

La fattispecie esaminata riguarda un'azienda, proprietaria di un fondo, sul quale era stata accertata la presenza di un deposito permanente di rifiuti. Detto accumulo, dagli accertamenti emersi, era propedeutico al livellamento del terreno per la futura costruzione di un capannone. L'azienda condannata, al fine di ricorrere alla condizione di non punibilità di cui all'art. 257 comma quarto del T.U.A., a seguito della verifica del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, aveva esperito una serie di interventi volti alla tentata bonifica dell'area.

Pertanto, l'azienda ricorreva in appello per l'annullamento della sentenza di primo grado, sull'assunto che la responsabilità penale dell'Impresa fosse stata affermata unicamente sulla base della sua veste di proprietaria del terreno.

La successiva pronuncia della Cassazione, tramite un elaborato *iter* ricostruttivo, giustifica e dimostra le relazioni sottostanti il caso concreto che hanno permesso di non applicare la condizione di non punibilità e, contestualmente, di accertare la responsabilità dell'azienda.

Il dato oggettivo fondamentale dal quale parte la Suprema Corte per la ricostruzione storica della responsabilità e del coinvolgimento dell'azienda nell'evento inquinante è costituito da una comunicazione del permesso di costruire, effettuata dalla Società proprietaria del terreno in epoca antecedente il fatto.

In virtù di tale comunicazione, la Cassazione dimostrava l'esistenza di un interesse qualificato dell'azienda nell'operare una forma illecita di smaltimento di rifiuti configurante il reato di cui all'art. 256, lett. a) del T.U.A..

Come precedentemente descritto, non possono esser ascritti al proprietario obblighi di rimozione o bonifica in assenza di un concorso dello stesso nell'evento contaminante.

Nel caso di specie, dalla relazione tecnica preordinata alla bonifica dell'area, non solo emergono prove di un possibile coinvolgimento del proprietario, ma si evince altresì che dette operazioni di recupero furono preordinate ad una lavorazione del terreno utile per la futura costruzione. A ciò si aggiunge che le predette attività non sono state considerate adeguate alla verifica di un effettivo stato di contaminazione.

Dalla *summa* di tali elementi, la Cassazione ha escluso l'applicabilità della condizione di non punibilità di cui all'art. 257, comma quarto del T.U.A. in base al fatto che l'intervento, oltre a dimostrare il concorso del proprietario per la presenza di un rilevante interesse legato al deposito di rifiuti, non è stato effettivamente consono ad effettuare tutti i rilievi previsti per le operazioni di bonifica di cui all'art. 242. La responsabilità penale, in tale caso: "non è stata affermata solo sulla base della veste di proprietario del terreno del ricorrente, avendo infatti il tribunale valorizzato sia le dichiarazioni del teste (...), ma soprattutto individuato quale formidabile elemento di riscontro, la richiesta di rilascio del permesso di costruire in data antecedente e finalizzata alla realizzazione di un capannone proprio sulle particelle sulle quali venne riscontrato lo spandimento abusivo di rifiuti speciali non pericolosi".

Pertanto, sono integrati tutti gli elementi del reato di cui all'art. 256 lett. a) T.U.A., ricorrendo l'elemento specializzante della commissione del fatto da parte di titolari di imprese o responsabili di enti.⁵¹

Ciò che preme sottolineare, in questa sede, è la rilevanza di due particolari elementi: l'inciso "non solo sulla base della veste di proprietario" e il valore delle misure di prevenzione/recupero ai fini della liberazione dall'obbligo di bonifica e dalle annesse responsabilità, con relativa condizione di non punibilità.

Il primo elemento, nonostante quanto espresso nel precedente paragrafo, è sintomatico di un pensiero minoritario ancora presente, che tende all'attribuzione degli oneri di bonifica in capo al proprietario in virtù di un legame con la *res*/zona interessata dalle operazioni⁵². In particolare, nel caso prospettato, la

51 Si veda, tra le tante: Cass., Sent., Sez. III, n. 33766 del 10 maggio 2007

52 Il caso più sintomatico di tale responsabilità ricorre nell'ipotesi di proprietario locatore di un'area successivamente contaminata. Nonostante numerose sentenze si esprimano in senso contrario (vedi, fra tutte, Tar Piemonte, Sent., Sez II, 15 aprile 2010, n. 1901) Si ravvisano ipotetici elementi di responsabilità anche in capo al proprietario incolpevole. Questo è quanto emerso in T.A.R. Umbria, Sent., 11 maggio 2005, n. 263; ove si considera il rapporto di locazione come elemento costitutivo della corresponsabilità del soggetto proprietario nella causazione dei fatti accertati. Tale considerazione si ispira a quanto sostenuto da certa Giurisprudenza (C.d.S., Sent., Sez V, 01 luglio 2002, n. 3596) nelle ipotesi in cui l'abbandono incontrollato

co-responsabilità dell'azienda proprietaria è data dal particolare interesse al deposito di rifiuti per il livellamento del terreno, corroborato da una serie di comunicazioni e verifiche a sostegno di ciò.

Il secondo elemento degno di rilievo dal punto di vista giuridico, riguarda la valutazione del progetto di bonifica quale *conditio sine qua non* ai fini dell'intervento della condizione di non punibilità. Il dato oggettivo, che nel caso analizzato osta all'applicazione di predetta condizione, è la mancata osservanza delle procedure operative di cui all'art. 242 T.U.A..

Se fin qui la sentenza degli Ermellini appare coerente con gli oneri e le responsabilità dettate dal T.U.A., non può dirsi la stessa cosa per quanto riguarda la L. 68/2015.

Come si è avuto modo di osservare, il rapporto tra il delitto previsto dall'art. 452-*terdecies* e la contravvenzione di cui all'art. 257 T.U.A. non va risolto sotto il profilo oggettivo, ma soggettivo, nel senso che il delitto copre le condotte dolose di omessa bonifica, mentre la contravvenzione riguarda la sola omissione colposa di provvedere alla bonifica in conformità al progetto approvato⁵³. Seguendo tale ragionamento, l'applicabilità del delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. sottostà alla omessa bonifica non dipendente da mancata esecuzione del progetto, ma dall'omissione di una o tutte le fasi procedurali previste dall'art. 242 T.U.A., anche a seguito di diffida ex art. 244. Nella valutazione della sentenza in esame, le operazioni di ripristino attivate dal proprietario vengono considerate quali attenuanti della pena dell'ammenda, ma allo stesso tempo non possono integrare la causa di non punibilità. Siamo, pertanto, al cospetto di una situazione in cui, a fronte di una bonifica "incompleta" attivata spontaneamente, il proprietario dell'area sarebbe ipoteticamente colpevole del delitto di omessa bonifica. Gli Ermellini, saltando a piè pari la questione, si affidano al principio di specialità e alle rilevanze riscontrate in sede di indagine del sito, che non esonerano il soggetto interessato dall'obbligo di bonifica ex 242 T.U.A. e, allo stesso tempo, non consentono di ricondurre la fattispecie analizzata nell'alveo degli ecoreati, dato il grado di inquinamento accertato. Questa ricostruzione, sebbene sia condivisibile da punto di vista teorico, lascia

di rifiuti sia interpretabile come conseguenza fisiologica dell'esercizio di un'attività economica, consentita dal proprietario stesso in forza di un rapporto di locazione. In tal senso è stato considerato negligente quel proprietario/locatore che non abbia sentito il bisogno di "avvedersi" 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. Sebbene si parli di casi di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo, 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. La mancata vigilanza nei riguardi dell'operato dell'affittuario/conduttore, dovrebbe integrare 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. Disinteressarsi delle problematiche legate allo smaltimento dei rifiuti, normalmente prodotti sul proprio fondo dato in locazione, potrebbe essere considerata 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. Tutto ciò, però avrebbe dovuto risultare documentalmente accertato e dettagliatamente motivato. Per un approfondimento in tal senso, si veda S. Di Rosa, in <http://www.Ambientediritto.it>, (4 maggio 2010), p.6.

53 Cfr. P. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 711 ss..

ampi margini di dubbio in merito al valore delle operazioni di ripristino spontaneamente attivate, in quanto si lascia sempre più il compito ai tecnici (e soprattutto ai valori di concentrazione soglia di contaminazione) di stabilire quali siano le procedure e le sanzioni da attivare.

La pronuncia testé analizzata fornisce, difatti, nuovi appigli all'eventuale configurazione di oneri e obblighi in capo al proprietario non colpevole.

L'interesse qualificato, infatti, fonda un legame del proprietario con il sito e l'evento inquinante.

Il collegamento rilevato sembra riprendere quanto già emerso in una precedente sentenza della Suprema Corte, ove si basava la responsabilità del proprietario sulla lettura funzionalista del reato di discarica abusiva.⁵⁴

In quest'ultima fattispecie, la responsabilità del proprietario incolpevole emergeva in quanto lo stesso eseguiva attività di gestione dei rifiuti.

Il proprietario non risponde, pertanto, in quanto tale, di un generale obbligo di controllo dei rifiuti, ma ciò si verifica solo ove lo stesso attui attività di gestione dei rifiuti.

Si configura, dunque, una responsabilità per colpa derivante dall'applicazione dei principi generali del diritto penale, con assunzione dell'obbligo non *ex lege*, ma in ragione della condotta che: "allarga o cristallizza la possibilità di rispondere del soggetto ove assuma determinati comportamenti".⁵⁵

Sebbene con le dovute differenze, i casi citati sono il riflesso di una responsabilità dinamica applicata alla materia rifiuti, che, rispetto ad una attuazione formalistica, si configura diversamente caso per caso.

Non si può fare a meno di notare, inoltre, come lo stesso "collegamento" qualificato sia stato valorizzato altresì dal Supremo Giudice Amministrativo nella citata sentenza n. 3966 del 2019, sebbene tramite l'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

2.4. Prospettive

Risulta quantomeno difficile prevedere le prossime mosse del Legislatore, soprattutto in un ambito "variopinto" qual è quello in oggetto.

La materia affrontata, nonostante il rinnovato spirito di tutela ambientale e di strumenti sanzionatori predisposti, mostra come siano tuttora presenti ampi margini e zone grigie nell'individuazione dei soggetti onerati dell'obbligo di bonifica. Nonostante l'orientamento prevalente abbia più volte censurato l'imposizione di responsabilità in capo al proprietario non colpevole, nell'applicazione concreta sono sempre più numerosi gli elementi che vanno circostanziando una serie di "legami" o "interessi" dai quali deriva l'obbligo di bonifica. La materia rifiuti, in ragione della sua particolare trasversalità, si presta ad

54 Cass., Sent. Sez. III, 26 maggio 2014, n. 40528.

55 Id.

una applicazione diffusa ma allo stesso tempo di difficile interpretazione. Le fattispecie rilevate, a causa della peculiarità di ogni situazione, lasciano all'interprete il difficile compito di verificare caso per caso l'esistenza di un nesso tra l'evento contaminante, il sito, e i soggetti coinvolti. Nonostante ciò, non può non rilevarsi come vada sempre più delineandosi una disciplina che tende ad attribuire al proprietario dell'area una serie di obblighi di attivarsi, a seconda della sua particolare situazione. La responsabilità del soggetto gravato dall'onere di bonifica andrà pertanto valutata a seconda delle peculiarità del caso concreto, che andranno a determinare l'insorgenza di obblighi derivanti da particolari interessi o condotte qualificate e/o qualificanti.

Come tali, gli oneri di bonifica dei rifiuti assumono un aspetto cangiante, che va ad adattarsi alla singola situazione. Il soggetto che più spesso risente di questa responsabilità dinamica è il proprietario incolpevole, che si trova obbligato a dimostrare attivamente la mancanza di collegamenti con l'evento contaminante, in ragione della sua attività o di un particolare interesse qualificato legato alla condizione di inquinamento derivante da rifiuti.

In ottica futura, non resta che augurarsi una migliore delimitazione delle attività soggette a particolari obblighi di cooperazione ed intervento. Lo stesso D. Lgs 222/2016 "SCIA 2" sembrava difatti muoversi in questa direzione, incentivando la bonifica da parte di soggetti estranei ed imponendo al proprietario una dichiarazione di estraneità rispetto alla potenziale contaminazione.