

*Ufficio del massimario  
della Giustizia amministrativa*



**RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA**

a cura di Laura Marzano – 22 dicembre 2023

**INQUINAMENTO DEL SUOLO DA RIFIUTI E MISURE DI  
RIPRISTINO**

**Premessa. §1. Riparto di competenze, legislative e amministrative, in materia ambientale. § 1.1. Inquadramento generale. §1.2. La materia dei rifiuti. §2. Normativa di riferimento e principali definizioni. §3. Nozione di inquinamento. §4. Deposito incontrollato e ordine di rimozione dei rifiuti. §5. Deposito temporaneo. §6. Obblighi a carico del proprietario del suolo non responsabile dell'inquinamento. §6.1. Rapporto tra la disciplina UE e la disciplina interna. §6.2. Giurisprudenza della Corte di cassazione. § 6.3. Giurisprudenza amministrativa. §7. Profili di contrasto giurisprudenziale. §8. Contaminazioni storiche e prova della responsabilità. §9. Bonifica di siti di interesse nazionale. §10. Vincolo di solidarietà fra proprietario e responsabile dell'inquinamento. §11. Assunzione volontaria obblighi bonifica da parte del proprietario non responsabile. §12. Responsabilità degli eredi di persone fisiche e degli enti pubblici. §13. Successione fra società. §14. Obblighi di bonifica a carico di società fallita: giurisprudenza penale.**

§14.1. segue: giurisprudenza dell'Adunanza plenaria. §14.2. segue: la successiva giurisprudenza amministrativa. §14.3. segue: la diversa posizione della giurisprudenza amministrativa di primo grado. **§15. Qualificazione giuridica dell'ordine di rimozione.** **§16 Rimozione dell'amianto.** **§17. Profili procedurali.** §17.1. Partecipazione al procedimento. §17.2. Motivazione. **§18. Rivalsa del proprietario dopo la bonifica spontanea.** **§19. Natura del danno ambientale e legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento.** **§20. Responsabilità penale.** **§21. Sequestro e confisca di un immobile per ragioni ambientali. L'ordine di ripristino.** **§22. Riparto di competenze Stato-Regioni in tema di bonifiche ambientali.** **§23. Riparto di giurisdizione in materia ambientale.** §23.1. Aspetti generali. §23.2. Condotte lesive ma conformi a provvedimenti autorizzatori. §23.3. Controversie relative al recupero dei costi sostenuti per il ripristino ambientale. **§24. Termine per impugnare.** **§25. Limiti al sindacato giurisdizionale.** **§26. Conclusioni.**

## **Premessa**

La presente rassegna, con brevi riferimenti alla normativa più significativa e alla giurisprudenza europea, esamina le principali pronunce delle giurisdizioni superiori dell'ultimo decennio, relative alla tematica delle bonifiche di siti inquinati e di quanto attiene al ripristino ambientale e alle relative responsabilità, analizzandone gli aspetti sostanziali e i profili procedurali e processuali.

### **1. Riparto di competenze, legislative ed amministrative, in materia ambientale.**

#### 1.1. Inquadramento generale.

L'articolo 117 della Costituzione, alla lettera s) del comma 2, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Ai sensi del successivo comma 3, rientrano nella legislazione concorrente di Stato e regioni, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali: in particolare, nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Dunque la disciplina relativa alla materia ambientale è demandata allo Stato, sia per quanto riguarda la normativa relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sia per quanto riguarda la fissazione dei principi in tema di valorizzazione dei beni ambientali.

Sulla impossibilità di identificare una "materia" in senso tecnico qualificabile come "tutela dell'ambiente", poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, va segnalata Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77, che afferma la competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

La Corte richiama la costante giurisprudenza costituzionale sulla natura trasversale della materia «tutela dell'ambiente», riconoscendo la possibilità di un intervento legislativo da parte della regione, ma solo nel senso di aumentare i livelli di tutela ambientale e mai in *peius* rispetto alla normativa statale.

In particolare, con la sentenza n. 407 del 2002, la Corte ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una "materia "trasversale" e che la difesa del suolo rientra nella materia della "tutela dell'ambiente" (in questo senso, sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009).

Proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di "competenze diverse che ben possono essere regionali", con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (sentenza n. 407 del 2002).

Successivamente la Corte ha chiarito che alle regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale e che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenza n. 300 del 2013).

Sulla base di tali premesse la Corte ha osservato che la tesi secondo cui la norma impugnata dovrebbe considerarsi estranea alla materia della "tutela dell'ambiente", in quanto attinente alla difesa del suolo, riconducibile alla diversa materia di legislazione concorrente del "governo del territorio", evoca una prospettiva superata, in contraddizione con quanto, in più occasioni, affermato dalla stessa Corte.

Sulla intersezione della potestà legislativa statale in materia ambientale e di tutela della concorrenza, si segnala Corte cost. 6 novembre 2020, n. 231, la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 4, commi 1 e 2, della legge della regione Sicilia 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

Le norme censurate impongono la gestione diretta comunale del servizio idrico integrato, sia pure con riferimento ad alcuni comuni, e si tratta di gestione imposta sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, lett. f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, cioè fino all'affidamento del servizio al gestore unico d'ambito e dunque per un periodo di tempo in teoria limitato ma in concreto indeterminato e potenzialmente esteso.

La Corte ha rilevato che le norme in questione si pongono in contrasto con le previsioni dell'art. 147, commi 2, lett. b), e 2 *bis*, d.lgs. n. 152 del 2006 (codice ambiente), che rispettivamente sanciscono il principio di unicità della gestione del servizio nell'ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome, così escludendo la possibilità che altre gestioni comunali permangano; nonché con l'art. 149 *bis*, comma 1, del codice ambiente, che ribadisce il principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale.

Spiega la Corte che:

- a) le norme statali richiamate sono ascrivibili alla tutela della concorrenza in base a un costante indirizzo della Corte costituzionale in forza del quale devono essere ricondotte a tale titolo di competenza sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore, con la precisazione che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato, spettando allo Stato la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, sia per profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio;
- b) in particolare, la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

Stante il delineato riparto di competenze, la Corte costituzionale (sentenza 24 luglio 2023, n. 160) ha dichiarato incostituzionale l'art. 5 della legge della regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante "Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 *ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione) - collegato 2007)", nella parte in cui «*attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'articolo 242 del d.lgs. 152/06, attribuito esclusivamente alle Regioni*».

Tale disposizione stabilisce:

*«1. Sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; e) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; f) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del d.lgs. 152/2006.*

*2. È altresì trasferita ai comuni l'approvazione della relazione tecnica per la rimodulazione degli obiettivi di bonifica, di cui all'articolo 265, comma 4, del d.lgs. 152/2006.*

3. *Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano agli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza oggetto di strumenti di programmazione negoziata di cui alla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale).*

4. *Le procedure di cui ai commi 1 e 2, per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, la regione ha già concluso la conferenza di servizi, rimangono di competenza della regione medesima limitatamente all'adozione del provvedimento conclusivo della singola fase del procedimento».*

La Corte ricorda che nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

La sentenza richiama i principi affermati nella sentenza Corte cost. 7 ottobre 2021, n. 189, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della regione Lazio, nel rilevato contrasto della delega della funzione amministrativa ivi conferita dall'ente regionale ai comuni – in tema di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti – con la diversa allocazione di detta funzione, prevista dal codice dell'ambiente in favore della regione. Secondo la pronuncia in rassegna:

- c) con detta disposizione la regione Lazio aveva inciso, senza esservi abilitata dalla predetta fonte normativa statale, su una competenza ad essa attribuita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- d) la modifica della competenza regionale fissata dal codice dell'ambiente, operata da tale intervento legislativo regionale, attraverso la delega ai comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), cost., in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione.
- e) la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 cit. e, ivi richiamate, sentenze 29 novembre 2017, n. 246, e 30 dicembre 1987, n. 641), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione «la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale» (ancora, sentenza n. 189 del 2021, cit.);
- f) ad una siffatta iniziativa si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla

- legge nazionale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia;
- g) i medesimi principi non possono non trovare applicazione nella specifica materia in esame in quanto nel disegno del legislatore statale contenuto nel codice dell'ambiente si riserva alla regione la funzione amministrativa nella materia della bonifica dei siti inquinati (artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006), materia per costante, risalente giurisprudenza costituzionale ricompresa in quella dell'ambiente e quindi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte sentenze 23 dicembre 2021, n. 251 e 5 maggio 2021, n. 86; in tema di messa in sicurezza, più recentemente, sentenza 24 marzo 2023, n. 50);
  - h) a conferma delle conclusioni fin qui raggiunte, si rileva che il più volte menzionato art. 198, comma 4, attribuisce ai comuni il potere di "esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni" definendo in chiave ancillare la competenza propria di detti enti, di cui resta escluso ogni concorrente potere di esercizio sulla funzione amministrativa, secondo previsione di legge;
  - i) la previsione, contenuta nella norma censurata, di un modulo organizzativo diverso da quello descritto, in cui sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative nella materia *de qua*, non è neppure legittimata dalla disciplina della materia di bonifica dei cosiddetti siti orfani, funzionale al recupero e alla riqualificazione della superficie del suolo, contenuta nel PNRR là dove si distingue, con l'art. 1, comma 4, lettera o), del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, tra "soggetti attuatori pubblici", regioni e province autonome, che svolgono attività di indirizzo, coordinamento e supporto, e "soggetti attuatori esterni", definiti come soggetti pubblici, quali i comuni, di cui si avvalgono i primi per la realizzazione operativa degli interventi. È, infatti, in questo caso, la stessa legge statale che, con riferimento esclusivo alla materia di cui si tratta, attribuisce alle regioni il potere di conferire ai soggetti attuatori esterni attività e funzioni di natura amministrativa;
  - j) la volontà del legislatore regionale di modificare nei termini sopra precisati l'assetto delle competenze voluto dalla Costituzione emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori della legge n. 30 del 2006. Si legge nella relazione illustrativa che "[l]'attuale normativa (titolo V del d.lgs. 152 del 2006) assegnando alla regione le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, oltre ad aver interrotto il «passaggio» di competenze all'ente locale promosso dalle leggi Bassanini e poi garantito a livello costituzionale, ha di fatto annullato l'ormai consolidato svolgimento delle funzioni amministrative a livello di governo locale e l'attuazione degli obiettivi programmatici individuati e condivisi dalle politiche del governo regionale. Il presente articolo ha lo scopo di «riconsegnare» all'ente locale (il comune), le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ad essi già attribuite dalla normativa previgente al d.lgs. 152 del 2006 (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e d.m. 25 ottobre 1999, n. 471".

## 1.2. La materia dei rifiuti.

Sul riparto di competenze Stato-Regioni in tema di bonifiche ambientali, va segnalata Corte cost., 13 giugno 2018, n. 126, secondo cui:

- a) l'intervento del legislatore statale, in quanto teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, può essere certamente ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A tale titolo di legittimazione, infatti, questa Corte ha più volte ascritto la disciplina dei rifiuti, anche con particolare riferimento alla bonifica dei siti inquinati;
- b) spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati;
- c) già l'ordinaria disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati (artt. da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006) tiene conto della necessaria incidenza sul «governo del territorio», poiché gli interventi ivi previsti sono strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare. In particolare, per i siti d'interesse nazionale si stabilisce la competenza dell'amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell'inquinamento (o lo stesso non sia individuabile), il proprietario o altro soggetto interessato. Ed in base a tale disciplina l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce esplicitamente variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (art. 252, comma 6);
- d) dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze.

In ordine al riparto, da parte del legislatore statale, di funzioni amministrative in materia di rifiuti, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2021, n. 5158), ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della regione Emilia-Romagna n. 23 del 23 dicembre 2011, nella parte in cui, nell'individuare il costo complessivo del servizio di smaltimento dei rifiuti da imputare alla tariffa a carico dell'utente finale, affianca ai "costi effettivi" anche gli "introiti".

Tralasciando le questioni specifiche oggetto di giudizio, la sentenza va menzionata in quanto afferma che:

- e) l'ascrizione della macro-materia "tutela dell'ambiente" all'esclusiva legislazione statale può *ex se* ostare a che una regione introduca una normativa che, *de facto*, si frappone fra il destinatario formale dell'incentivo e l'incentivo medesimo, deviando *ex post* quest'ultimo (*rectius*, i suoi effetti economici) a favore di altro soggetto, nella specie la collettività utente del servizio, *sub specie* di riduzione della tariffa;
- f) la disposizione regionale in parola consente che al gestore di impianti di smaltimento di RSU non siano rifusi tutti i costi vivi fisicamente sostenuti nello svolgimento

dell'attività, bensì una mera percentuale degli stessi, dovendo altresì essere algebricamente considerati, nel complessivo computo del rimborso spettante, anche "gli introiti";

- g) siffatta limitazione dei costi concretamente rimborsabili, da cui viene, nella specie, sottratta la quota degli incentivi proporzionalmente percepiti in relazione alle operazioni di smaltimento in questione, potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia "prestazione patrimoniale imposta" (cfr. art. 23 Cost.): a) in assenza di una disposizione statale che stabilisca, in proposito, una corrispondente potestà tributaria regionale (artt. 117 comma 2, lett. e) e 119, comma 2, Cost.); b) in carenza, comunque, di criteri oggettivi tali da integrare la riserva di legge relativa stabilita dall'art. 23 Cost. in relazione agli elementi essenziali della fattispecie impositiva.

Sulla questione in esame la Corte si è pronunciata più di recente (sentenza 2 febbraio 2023, n. 11), escludendo che l'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011 abbia determinato, come sostenuto dal giudice *a quo*, una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Ricorda la Corte che l'autorità di settore (Arera), istituita con l'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), chiamata a fornire chiarimenti in ordine alla adozione della sua prima delibera (n. 443/2019/R/rif), con cui ha definito i criteri per l'individuazione del valore della tariffa relativa al ciclo integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021, con la determinazione n. 02/DRIF/2020, ha precisato che all'interno della tariffa regionale «i ricavi da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili sono valorizzati in continuità con quanto disposto dagli enti territorialmente competenti precedentemente all'entrata in vigore del MTR [Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti]». Più specificamente, poi, nella delibera 363/2021/R/rif, relativa al periodo 2022-2025, proprio in riferimento alla tariffa "al cancello", ottenuta con il nuovo metodo MTR-2, Arera ha ritenuto «opportuno confermare il mantenimento dei fattori di *sharing* (intesi come fattori di ripartizione dei benefici tra gestori e utenti) – già introdotti nel primo periodo regolatorio».

Secondo la Corte, la descritta logica della ripartizione dei benefici risponde alla consapevolezza della complessità della tutela dell'ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell'interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.

La Corte ha, altresì, escluso la fondatezza della dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost. in quanto la norma regionale censurata, limitandosi a stabilire «e considerando anche gli introiti», inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della "tariffa al cancello" e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un'imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta.

Non vengono, quindi, in questione né l'ambito entro cui si può muovere l'autonomia impositiva regionale, cui, peraltro, a differenza da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, non è preclusa, in determinati casi, la possibilità di stabilire, «nel rispetto dei principi di



coordinamento», tributi propri in materia ambientale (sentenza n. 82 del 2021), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost.

## **2. Normativa di riferimento e principali definizioni.**

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella parte quarta, disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, così come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851 prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione.

Il titolo V del codice disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga".

L'art. 239, che apre il suddetto titolo, precisa che, ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta dello stesso decreto, le disposizioni del titolo V non si applicano:

- a) all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del titolo V;
- b) agli interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali, se non nei limiti di quanto espressamente richiamato dalle medesime o di quanto dalle stesse non disciplinato.

Aggiunge la norma che gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale e comunque nel rispetto dei criteri generali di cui al presente titolo.

Il successivo art. 240, detta, tra le altre, le seguenti definizioni, di interesse ai fini della presente rassegna:

- c) misure di prevenzione: le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia;
- d) misure di riparazione: qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o

servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi;

- e) messa in sicurezza d'emergenza: ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera 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 e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente;
- f) messa in sicurezza operativa: l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate;
- g) messa in sicurezza permanente: l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici;
- h) bonifica: l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR);
- i) ripristino e ripristino ambientale: gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici;
- j) inquinamento diffuso: la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine;
- k) analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica: analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, condotta con i criteri indicati nell'alla parte quarta del presente decreto;
- l) condizioni di emergenza: gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza, quali ad esempio:
  - concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute;
  - presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda;

- contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli;
- pericolo di incendi ed esplosioni.

L'art. 192 del codice (Divieto di abbandono), recita:

*«L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.*

*È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.*

*Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.*

*Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni».*

### **3. Nozione di inquinamento.**

L'art. 300, comma 1, del codice dell'ambiente, definisce "danno ambientale" qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

L'art. 5, comma 1, lett. *iter*) dello stesso codice definisce "inquinamento" l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi.

Detta norma viene posta in relazione con una disposizione del codice penale che, a sua volta, detta la nozione di inquinamento ambientale ai fini della configurabilità del fatto reato.

Il titolo VI *bis* (introdotto dall'art. 1, l. 22 maggio 2015, n. 68) del libro II del codice penale, rubricato "Dei delitti contro l'ambiente", si apre con l'art. 452 *bis* "Inquinamento ambientale", dispone:

*«È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:*

- 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;*
- 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.*

*Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o*

*vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Nel caso in cui l'inquinamento causi deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all'interno di un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, la pena è aumentata da un terzo a due terzi».*

La norma in rassegna ha suscitato perplessità per la sua formulazione ambigua o, comunque, non inquadrabile con la certezza richiesta per la configurazione di un reato.

La giurisprudenza della cassazione penale (Cass. pen., sez. III, 11 marzo 2020, n. 9736) ha affermato che le espressioni utilizzate per descrivere il fatto vietato sono sufficientemente univoche, sia per quanto riguarda gli eventi che rimandano ad un fatto di danneggiamento e per i quali la specificazione che devono essere «significativi» e «misurabili» esclude che vi rientrino quelli che non incidono apprezzabilmente sul bene protetto, sia per quanto attiene all'oggetto della condotta precisamente descritto ai nn. 1 e 2 della norma incriminatrice, pertanto ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452 *bis* c.p., sotto il profilo della sufficiente determinatezza della fattispecie, in riferimento all'art. 25 Cost.

La sentenza si occupa della fattispecie che punisce l'inquinamento ambientale (art. 452 *bis* c.p.), censurata per non essere rispettosa del dettato costituzionale per difetto di tassatività e determinatezza.

Nello stesso senso si è pronunciata Cass. pen., sez. III, 30 gennaio 2020, n. 15596, la quale tra l'altro ricorda l'orientamento della Corte costituzionale (13 gennaio 2004, n. 5) secondo cui «*l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero [...] di clausole generali o concetti 'elastici' non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice — avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca — di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo».*

La sentenza ha osservato come la fattispecie non confligga con l'art. 25, 2° comma, Cost., in quanto le espressioni impiegate dal legislatore appaiono sufficientemente univoche nella descrizione del fatto vietato, che, essendo modellato come reato di evento a forma libera, contempla le condotte di 'compromissione' e di 'deterioramento' — sostanzialmente analoghe, ed in parte addirittura identiche (ci si riferisce al deterioramento), a quelle tradizionalmente descritte con riguardo al delitto di danneggiamento di cui all'art. 635 c.p. — ed in relazione alle quali la giurisprudenza di questa corte ha fornito un'interpretazione uniforme e costante.

L'impiego di aggettivi riferiti a quegli eventi, alternativamente previsti dalla norma, quali 'significativi' e 'misurabili', pone dei vincoli, qualitativi e di accertamento, all'offesa penalmente rilevante. Vincoli che delimitano il campo di applicazione della fattispecie in termini, per un verso, di gravità — il che comporta un restringimento del perimetro della tipicità, da cui sono estromessi eventi che non incidano in maniera apprezzabile sul bene

protetto — e, per altro verso, di verificabilità, da compiersi sulla base di dati oggettivi, e quindi controllabili e confutabili.

Parimenti preciso è l'oggetto della condotta, che deve aggredire o le matrici ambientali (acque, aria, porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo), ovvero un ecosistema o una biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna».

Sul delitto di inquinamento ambientale si segnalano inoltre:

- a) Cass. pen., sez. III, 27 ottobre 2016, n. 10515, secondo cui, ai fini della valutazione in sede cautelare dei gravi indizi di sussistenza del delitto di inquinamento ambientale, il deterioramento è configurabile quando la cosa che ne costituisce l'oggetto sia ridotta in uno stato tale da rendere necessaria, per il ripristino, una attività non agevole ovvero quando la condotta produce una modificazione della cosa altrui che ne diminuisce in modo apprezzabile il valore o ne impedisce anche parzialmente l'uso, mentre la compromissione attiene ad un concetto di relazione tra l'uomo e i bisogni o gli interessi che la cosa deve soddisfare, intendendosi così coprire ogni possibile forma di danneggiamento, strutturale o funzionale, delle acque, dell'aria, del suolo o del sottosuolo;
- b) Cass. pen., sez. III, sez. III, 9 novembre 2016, n. 46904, secondo cui l'art. 452 *bis* c.p. incrimina chiunque determini una «compromissione o un deterioramento significativi e misurabili» di acqua, aria, suolo e sottosuolo, ecosistema, biodiversità, e costituisce motivazione meramente apparente quella che omette di ricostruire compiutamente la fattispecie ipotizzata e che, sostanzialmente, qualifica la situazione di fatto accertata, in maniera del tutto apodittica, non connotata da «aspetti quantitativi e qualitativi davvero rilevanti ed estesi»;
- c) Cass. pen., sez. III, 31 gennaio 2017, n. 15865, secondo cui ai fini della configurabilità del reato di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 *bis* c.p. è necessario e sufficiente, quanto all'evento, che i beni protetti risultino oggetto di «una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili» — endiadi con la quale si intende coprire ogni possibile forma di «danneggiamento» —, ravvisabili anche in assenza del carattere della irreversibilità come pure in presenza di una preesistente compromissione che ancora non abbia assunto il suddetto carattere e dovendosi, per converso, escludere che dal solo superamento dei limiti tabellari fissati dalle norme antinquinamento derivi automaticamente la «significatività» del danno prodotto;
- d) Cass. pen., sez. III, 6 aprile 2017, n. 39078, secondo cui nel delitto di inquinamento ambientale la compromissione e il deterioramento possono essere considerati significativi (quindi apprezzabili qualitativamente) e misurabili (quindi apprezzabili quantitativamente) nel caso in cui vi siano state in plurime occasioni violazioni di legge e del provvedimento autorizzatorio;
- e) Cass. pen., sez. III, 27 settembre 2023, n. 39195, secondo cui la «compromissione» e il «deterioramento», elementi integrativi della fattispecie di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 *bis* c.p., devono consistere il primo in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne anche parzialmente l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il

- ripristino, una attività non agevole; il secondo in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare; in caso di sequestro preventivo di depuratori, il giudice deve limitarsi ad accertare la compromissione e il deterioramento significativi come altamente probabili, desunti dalla natura e dalla durata degli scarichi abusivi;
- f) Cass. pen., sez. III, 5 settembre 2022, n. 32498, secondo cui la compromissione e il deterioramento, elementi richiesti per l'integrazione del reato di cui all'art. 452 *bis* c.p., devono consistere in un'alterazione, significativa e misurabile, dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema;
- g) Cass. pen., sez. II, 7 settembre 2021, n. 33089, secondo cui la condotta «abusiva» di inquinamento ambientale, idonea ad integrare il delitto di cui all'art. 452 *bis* c.p., comprende non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali — ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale — ovvero di prescrizioni amministrative;
- h) Cass. pen., sez. III, 19 settembre 2018 n. 50018, che, in una fattispecie in tema di abusivo sversamento in un'area di cava dismessa di centinaia di migliaia di metri cubi di rifiuti speciali di svariata origine, pericolosi e non, ha affermato che il delitto di danno previsto dall'art. 452 *bis* c.p. — al quale è tendenzialmente estranea la protezione della salute pubblica — ha quale oggetto di tutela penale l'ambiente in quanto tale e postula l'accertamento di un concreto pregiudizio a questo arrecato, secondo i limiti di rilevanza determinati dalla nuova norma incriminatrice, che non richiedono la prova della contaminazione del sito nel senso indicato dagli art. 240 ss. d.lgs. 152/2006; sicché per la sussistenza del reato previsto dall'art. 452 *bis* c.p. non si deve necessariamente accertare che ci si trovi di fronte ad un sito contaminato; infatti, secondo la definizione di cui all'art. 240, lett. e), d.lgs. 152/06, testo normativo i cui concetti, elaborati in un differente contesto e a diversi fini in assenza di specifica previsione, non possono essere richiamati per definire gli elementi costitutivi del delitto introdotto dalla successiva l. 22 maggio 2015 n. 68; pertanto, l'art. 240 d.lgs. 152/2006 e le definizioni in esso contenute valgono a disciplinare l'attività di bonifica dei siti quale prevista dal titolo V del decreto, in relazione ai profili di rischio sanitario e ambientale sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate;
- i) Cass. pen., sez. III, 8 febbraio 2019, n. 6264, secondo cui, per comprendere la portata dei termini «compromissione» e «deterioramento», che integrano il delitto di cui all'art. 452 *bis* c.p., non assume decisivo rilievo la rubrica dell'articolo — «inquinamento ambientale» — né è di ausilio la definizione di inquinamento contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. i *ter*), d.lgs. 152/2006, perché tale definizione ha portata limitata a quell'ambito e la l. 68/15, quando lo ha ritenuto necessario a fini definitivi, ha espressamente richiamato il d.lgs. 152/2006 o altre disposizioni, sicché va escluso che il delitto di cui trattasi sia un reato a condotta vincolata, configurabile cioè solo nel caso della introduzione o immissione in un dato ambiente di agenti

- nocivi ad esso estranei; fattispecie in cui, in sede cautelare, la Cassazione ha confermato il *fumus* del delitto in un caso in cui una frana, verificatasi durante l'attività di coltivazione di una cava, aveva travolto gli edifici di alcune attività commerciali e compromesso la sicurezza di altri immobili;
- j) Cass. pen., sez. III, 25 ottobre 2018, n. 6270, secondo cui il delitto di inquinamento ambientale presenta un applicativo più ampio della contravvenzione di cui all'art. 256 d.lgs. 152/2006, venendo in rilievo profili diversi e ulteriori tali da escludere la sovrapponibilità tra le due figure criminose; la fattispecie di cui all'art. 452 *bis* c.p. presuppone l'esistenza di un evento naturalistico, ovvero la compromissione o il deterioramento significativo e misurabile degli elementi ambientali indicati ai nn. 1 e 2 del 1° comma e postula, pertanto, un *quid pluris* rispetto al deposito incontrollato di rifiuti;
- k) Cass. pen., sez. I, 5 agosto 2019, n. 35636 e n. 35637, secondo cui il reato di cui all'art. 426 c.p., che punisce chiunque cagiona una frana, concorre formalmente con il delitto di inquinamento ambientale — art. 452 *bis* c.p. — non rilevando il richiamo alla definizione di inquinamento ambientale contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. i *ter*), d.lgs. 152/06, ai fini della corretta configurazione della fattispecie incriminatrice, atteso che ciò che rileva, ai fini della predetta configurabilità, è che quale conseguenza di un'attività abusiva si abbia, ad un tempo, un deterioramento, significativo e misurabile, del suolo e del sottosuolo ed una compromissione, del pari significativa e misurabile, dell'area interessata dall'attività abusiva; nella specie, la Cassazione ha ritenuto che ciò si fosse verificato in un caso in cui l'attività svolta aveva determinato l'innescò di una frana di consistenti dimensioni, coinvolgendo la relativa massa una vasta area;
- l) Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2019, n. 10928, secondo cui la condotta consistente nell'appiccare il fuoco a rifiuti urbani e speciali pericolosi — tra cui parti di autovetture, pneumatici usati, matasse di cavi di varia tipologia — causando lo sprigionamento di intensi fumi tossici di prorompente diffusione, particolarmente nocivi per la salute pubblica in ragione dell'estensione della compromissione per le vicine abitazioni private e il limitrofo ospedale civile, è idonea a configurare il reato di cui all'art. 452 *bis* c.p. e ciò indipendentemente dal fatto che il reato sia commesso in concorso con altri soggetti ignoti;
- m) Cass. pen., sez. III, 5 aprile 2019, n. 26007, secondo cui il delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 *bis* c.p. è reato a dolo generico, consistente nella volontà di abusare del titolo amministrativo di cui l'agente abbia la disponibilità, con l'inconsapevolezza di poter determinare un inquinamento ambientale, con conseguente sua punibilità anche nella forma del dolo eventuale, ravvisabile in caso di consapevole accettazione del rischio del verificarsi dell'evento conseguente alla prosecuzione, in condizioni di irregolarità, della condotta; nella specie, di gestione di un impianto di depurazione delle acque urbane, avente sistema di *by-pass* dei liquami in ingresso;
- n) Cass. pen., sez. III, 30 gennaio 2020, n. 9079, (in caso di concorso tra le contravvenzioni previste dagli art. 7 e 8 d.leg. 9 gennaio 2012 n. 4, che puniscono,

«salvo che il fatto costituisca più grave reato», le condotte lesive dell'ambiente marino e quelle di pesca illegale, e il delitto previsto dall'art. 452 *bis* c.p. trova applicazione quest'ultima disposizione, che incrimina la compromissione o il deterioramento, significativi e misurabili, di uno dei profili del bene ambiente, come descritti dalla medesima disposizione al comma 1, nn. 1 e 2; fattispecie relativa alla pesca di corallo rosso in assenza di titolo abilitativo e con modalità vietate).

#### **4. Deposito incontrollato e ordine di rimozione.**

La tematica in rubrica è stata affrontata *funditus* dalla giurisprudenza penale.

È stato affermato che, ogni qualvolta l'attività di deposito incontrollato di rifiuti sia prodromica ad una successiva fase di smaltimento o di recupero del rifiuto, caratterizzandosi come una forma, per quanto elementare, di gestione del rifiuto, la relativa illiceità penale permea di sé l'intera condotta (quindi sia la fase prodromica che quella successiva), integrando, pertanto, una fattispecie penale di durata, la cui permanenza cessa soltanto con il compimento delle fasi ulteriori rispetto a quella di deposito, con le conseguenze a livello di decorrenza del termine prescrizionale; nel caso in cui, invece, l'attività non costituisca l'antecedente di una successiva fase volta al compimento di ulteriori operazioni, ma racchiuda in sé l'intero disvalore penale della condotta, essa è inidonea ad integrare un reato permanente, in quanto, essendosi il reato pienamente perfezionato ed esaurito in tutte le sue componenti oggettive e soggettive, risulterebbe del tutto irragionevole non considerarne oramai cristallizzati i profili dinamici fin dal momento del rilascio del rifiuto (Cass. pen., sez. III, 7 marzo 2022, n. 8088).

La sentenza ha affrontato due questioni più volte dibattute all'interno della terza sezione della Cassazione e cioè quella dei soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e della natura permanente o istantanea del relativo reato.

Secondo Cass. pen., sez. III, 11 marzo 2008, *Rapuno*, il reato di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. 22/97 è imputabile al destinatario formale dell'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti emessa ex art. 14, comma 3, a prescindere dalla qualifica rivestita; per essere assolto dall'addebito, ritenendo il provvedimento illegittimo per il difetto delle condizioni soggettive per poter adempiere al precetto, il destinatario dell'ordinanza ha l'onere di impugnare in sede amministrativa il provvedimento. Deve essere riconosciuta la natura istantanea del reato (omissivo) di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. 22/1997, attesa la natura perentoria del termine fissato per l'adempimento.

Secondo Cass. pen., sez. III, 21 febbraio 2014, n. 17868, il reato di omessa ottemperanza all'ordine di rimozione dei rifiuti rivolto dall'autorità amministrativa si perfeziona alla scadenza del termine indicato dall'autorità, sicché l'eventuale adempimento successivo non ha alcuna rilevanza al fine di escludere la sussistenza del reato, che ha natura istantanea.

L'inottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti è prevista quale autonoma fattispecie di reato dall'art. 255, comma 3, d.lgs. 152/2006, mentre non è configurabile il reato di cui all'art. 650 c.p., atteso che la condotta contemplata è strutturata quale norma penale in bianco a carattere sussidiario, applicabile solo quando il fatto non sia



previsto come reato da altra specifica disposizione, ovvero allorché il provvedimento dell'autorità rimasto inosservato non sia munito di un proprio, specifico meccanismo di tutela degli interessi coinvolti (Cass. pen., sez. I, 24 settembre 2018, n. 41133).

La sentenza ha ribadito che la mancata osservanza dell'ordine di sgombero dei rifiuti è sussumibile nella fattispecie criminosa di cui alla disposizione speciale contemplata dal d.lgs. 152/2006.

Secondo Cass. pen., sez. III, 4 aprile 2018, n. 14808, non è configurabile il concorso apparente di norme tra la fattispecie prevista dagli artt. 192, comma 3, e 255, comma 3, d.lgs. 152/2006 e quella, sanzionata solo in via amministrativa, disciplinata dagli art. 5, comma 1, e 13, comma 2, d.lgs. 209/2003, atteso che, mentre la prima punisce la condotta di inosservanza dell'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti (nella specie, un'autovettura in stato di abbandono), la seconda fa riferimento alla violazione dell'obbligo del detentore della vettura destinata alla demolizione di conferire la stessa ad un centro di raccolta e, dunque, ad un fatto del tutto diverso.

L'obbligo di rimozione dei rifiuti sorge in capo al responsabile dell'abbandono come conseguenza della sua condotta, mentre i soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale sono obbligati in quanto tali: pertanto, in caso di inosservanza, ne subiscono, per ciò solo, le conseguenze se non hanno impugnato l'ordinanza sindacale per ottenerne l'annullamento o se non forniscono al giudice penale dati significativi valutabili ai fini di una eventuale disapplicazione del provvedimento impositivo dell'obbligo. Il reato di mancata ottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti ha natura di reato permanente, nel quale la scadenza del termine per l'adempimento non indica il momento di esaurimento della fattispecie, bensì l'inizio della fase di consumazione, che si protrae sino al momento dell'ottemperanza all'ordine ricevuto (Cass. pen., sez. III, 3 settembre 2018, n. 39430).

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 183, lett. m), d.lgs. 152/2006 (in tema di deposito temporaneo di rifiuti), il produttore dei rifiuti può alternativamente e facoltativamente scegliere di adeguarsi al criterio quantitativo o a quello temporale, ovvero può conservare i rifiuti per due/tre mesi in qualsiasi quantità oppure conservarli per un anno purché la loro quantità non raggiunga i dieci/venti metri cubi (Cass. pen., sez. III, 11 ottobre 2006, *Tesolat*).

Si tratta della prima decisione, successiva all'entrata in vigore del t.u. ambientale, che si incarica di interpretare la nuova normativa.

In senso conforme si registrano a seguire numerose pronunce della sez. III della cassazione penale (tra le tante, 30 novembre 2006, n. 39544; 20 maggio 2008, n. 27073; 28 novembre 2011, n. 44060; 10 aprile 2012, n. 13361; 8 aprile 2013, n. 15991).

In senso contrario, ma con riferimento alla precedente disciplina di cui al d.lgs. 22/97, la Cassazione aveva opinato che il deposito temporaneo di rifiuti non pericolosi può essere mantenuto fino al termine massimo di un anno solo qualora in tutto questo arco temporale, e cioè complessivamente, non venga superato il limite di venti metri cubi, assumendo autonomo rilievo la cadenza almeno trimestrale prevista nella prima parte della disposizione solo quando i vari conferimenti siano tutti inferiori a venti metri cubi e siano avviati alle operazioni di recupero o smaltimento prima di raggiungere il suddetto limite

quantitativo, mentre in ogni caso deve essere effettuato l'avviamento quando il limite di venti metri cubi venga raggiunto (Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2000, *Rigotti*).

In generale, è stato sostenuto che, allorché non sussistono le condizioni previste dal d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 per un deposito temporaneo ex art. 6, lett. m), si realizza un deposito irregolare, con conseguente configurabilità del reato di cui all'art. 14 d.lgs. n. 22 del 1997, divieto di abbandono, sanzionato dal successivo art. 51, comma 2 (Cass. pen., 5 dicembre 2005, n. 2033).

È stato poi precisato che la violazione delle condizioni di deposito temporaneo dei rifiuti presso lo stabilimento di produzione non configura un reato proprio a carico del titolare dell'impresa o del responsabile dell'ente, data la regola generale in materia ambientale della delegabilità di funzioni all'interno dell'organizzazione d'impresa e l'ipotizzabilità del concorso nel reato, ma definisce l'ambito di responsabilità per l'applicazione della normativa di cui all'art. 51 d.lgs. n. 22 del 1997, che coincide con l'attività di produzione di beni e servizi organizzata sotto forma di impresa, individuale o societaria o gestita in via istituzionale (Cass. pen., sez. I, 11 ottobre 2005, n. 36831).

Cass. pen., sez. III, 8 novembre 2006, n. 5743, ha esaminato una fattispecie in cui i giudici di merito avevano ritenuto che fosse stata realizzata una vera e propria discarica perché non erano state rispettate le condizioni di cui all'art. 6, lett. m), d.lgs. n. 22 non potendo ritenersi temporaneo un deposito che si perpetui negli anni con un livello che supera i venti metri cubi.

La Cassazione riconosce che in effetti non sussistevano le condizioni per aversi un regolare deposito temporaneo, ma al tempo stesso osserva che la corte d'appello ha affermato apoditticamente che era stata realizzata una vera e propria discarica con degrado dello stato dei luoghi, e ciò solo perché non poteva configurarsi un regolare deposito temporaneo. Osserva la Corte che a ben vedere, è la stessa sentenza di primo grado che esclude la sussistenza di una discarica, e quindi della realizzazione o gestione della stessa, allorché espressamente afferma che nella specie doveva 'ipotizzarsi un deposito temporaneo', e che questo integrava il reato perché era 'allestito in circostanze diverse da quelle in cui lo stesso è consentito'. Dunque, è la stessa sentenza di primo grado (alla quale sul punto la sentenza di appello si è acriticamente riportata) a ritenere, in punto di fatto, che l'imputato aveva realizzato solo un 'deposito temporaneo', per poi dedurre erroneamente la conseguenza che, poiché tale deposito non aveva i requisiti richiesti dall'art. 6, comma 1, lett. m), d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, il fatto integrava senz'altro la fattispecie della realizzazione e gestione di una discarica abusiva, senza quindi che fosse necessario accertare la presenza degli altri elementi richiesti dalla giurisprudenza di questa corte per la sussistenza di una discarica.

## **5. Deposito temporaneo.**

La Corte di giustizia delle comunità europee (sez. II, 11 dicembre 2008, causa C-387/07, *Timmermans Mazak*), ha affermato che la direttiva del consiglio 15 luglio 1975 n. 75/442/Cee, relativa ai rifiuti - come modificata dal regolamento (Ce) del parlamento europeo e del consiglio 29 settembre 2003 n. 1882 e la decisione della commissione 3 maggio

2000 n. 2000/532/Ce, che sostituisce la decisione 94/3/Ce, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva del consiglio 75/442/Cee relativa ai rifiuti e la decisione del consiglio 94/904/Ce, che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 1, par. 4, della direttiva del consiglio 91/689/Cee relativa ai rifiuti pericolosi - non ostano alla commistione, da parte del produttore di rifiuti, di rifiuti riconducibili a codici diversi dell'elenco allegato alla decisione 2000/532 al momento del loro deposito temporaneo, prima della loro raccolta, nel luogo in cui sono prodotti.

Tuttavia, afferma la Corte, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure che obbligano il produttore di rifiuti alla cernita e al deposito separato dei rifiuti al momento del loro deposito temporaneo, prima della loro raccolta, nel luogo in cui sono prodotti, utilizzando a tal fine i codici di detto elenco, qualora ritengano che siffatte misure siano necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 4, comma 1, della direttiva 75/442, quale modificata dal regolamento 1882/2003; poiché la normativa nazionale riprende l'elenco dei rifiuti allegato alla decisione 2000/532, il codice 15 01 06, corrispondente agli «imballaggi in materiali misti», può essere utilizzato per identificare rifiuti costituiti da imballaggi di diverso materiale, tra loro raggruppati.

Con la pronuncia in rassegna la Corte europea esamina, in via pregiudiziale, due quesiti che attengono all'effettuazione del deposito temporaneo:

- a) in primo luogo, il giudice *a quo* chiede se il concetto di «deposito temporaneo» sia tale da consentire al produttore dei rifiuti la commistione o la miscelazione di rifiuti riconducibili a diversi codici nell'ambito del catalogo europeo dei rifiuti di cui alla decisione 2000/532;
- b) in secondo luogo, il giudice chiede se il codice 15 01 06 «imballaggi in materiali misti» possa essere utilizzato per identificare rifiuti costituiti da imballaggi di diverso materiale tra loro ammassati o se tale codice identifichi esclusivamente gli imballaggi multimateriali ovvero costituiti da componenti autonome di diverso materiale.

In merito al primo profilo la Corte osserva che il concetto di miscelazione di rifiuti, cui pure si è fatto richiamo nel definire il quesito interpretativo, nella fattispecie appare improprio. Infatti, se per miscelazione si intende l'unione dei rifiuti attuata in modo che l'effetto dell'operazione sia quello di rendere complessa, se non impossibile, la materiale distinzione tra le varie categorie di rifiuti, nel caso oggetto della causa originaria al più si poteva parlare di «ammasso» indistinto di rifiuti, ma non di vera e propria miscelazione perché la separazione dei materiali, ancorché difficoltosa, era comunque sempre attuabile.

Inoltre, la corte, richiamando espressamente il proprio precedente (Corte giustizia UE, 5 ottobre 1999, cause riunite C-175/98 e C-177/98), osserva che sia la direttiva 75/442 che la decisione 2000/532 non ostano alla commistione (concetto quindi diverso dalla «miscelazione») da parte del produttore di rifiuti riconducibili a codici diversi nella fase del deposito temporaneo.

Gli Stati membri, conclude però la Corte, possono adottare misure che obbligano il produttore alla cernita e al deposito separato dei rifiuti al momento del loro deposito temporaneo qualora ritengano che siffatte misure siano necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 4, comma 1, della suddetta direttiva.

Sul punto va ricordato che le direttive comunitarie non hanno mai dato alcuna definizione del deposito temporaneo e tantomeno ne hanno stabilito limiti e condizioni. La fase in questione è soltanto menzionata negli allegati in cui sono elencate le operazioni di smaltimento e di recupero.

Di contro, la legislazione nazionale (prima il d.lgs. 22/97 e attualmente il d.lgs. 152/2006) contiene un inizio di disciplina di maggior dettaglio (in funzione degli obiettivi di controllo di cui parla anche la Corte europea) stabilendo che «il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti» (e cioè in base al rispettivo Cer di identificazione) «e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute».

In una fattispecie è stato ritenuto esulare dalla nozione di deposito temporaneo il raggruppamento di rifiuti effettuato ammassando indiscriminatamente rifiuti di varia natura (pneumatici fuori uso, motori, vernici, oli minerali e grassi) nel perimetro aziendale (Cass. pen., sez. III, 20 maggio 2008, n. 27073).

In altra occasione è stato affermato che si ha deposito temporaneo, come tale lecito, quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo della loro produzione; si ha deposito preliminare o stoccaggio, che richiede l'autorizzazione o la comunicazione in procedura semplificata, quando non sono rispettate le condizioni previste dall'art. 6, lett. m), d.lgs. 22 del 1997 per il deposito temporaneo di rifiuti; si ha invece deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore: tale ultima condotta è sanzionata penalmente, se posta in essere da soggetti titolari di impresa o da responsabili di enti, mentre è sanzionata in via amministrativa, quando sia effettuata da persone fisiche diverse da quelle precedentemente indicate (Cass. pen., sez. III, 9 settembre 2020, n. 25449; 23 ottobre 2019, n. 43422; 20 aprile 2015, n. 16318; 3 giugno 2014, n. 22938).

È stato chiarito che il luogo di produzione dei rifiuti rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti, ma anche quello in disponibilità dell'impresa produttrice nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato a quello di produzione (Cass. pen., sez. III, 30 gennaio 2018 n. 4181).

Ulteriore deroga alla regola generale è quella relativa ai rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione alle infrastrutture (art. 230 d.lgs. n. 152 del 2006): Cass. pen., sez. III, 8 giugno 2007, *Balloi*, ha comunque escluso l'applicabilità del principio in una vicenda in cui si discuteva di rifiuti vegetali provenienti dalla manutenzione di aree verdi urbane oggettivamente non riutilizzabili e sottoposti ad un trattamento di triturazione.

Un chiarimento sui soggetti responsabili in caso di deposito temporaneo irregolare proviene da Cass. pen., sez. III, 11 gennaio 2008, n. 1187 secondo cui, in caso di mancato rispetto del limite temporale trimestrale fissato per il deposito temporaneo, risponde del reato il titolare dell'impresa che, con la propria condotta omissiva, abbia determinato la condizione di irregolarità del deposito, nonostante vi sia stato il trasferimento della titolarità dell'azienda nell'arco del trimestre successivo all'avvenuto deposito.

In una fattispecie nella quale il produttore aveva fatto scaricare i rifiuti da un proprio dipendente su un fondo altrui, sostenendo di averlo fatto non per motivi economici, ma per evitare intralcio al traffico, Cass. pen., sez. III, 21 settembre 2015, n. 38137 (che richiama il precedente 11 marzo 2008, *Giordano*), ha sostenuto che ai fini della configurabilità dell'elemento psicologico della contravvenzione di deposito incontrollato è irrilevante il fine di lucro, in quanto si tratta di reato punibile a titolo di colpa consistente in una negligente condotta omissiva, ovvero il non aver verificato le condizioni del luogo di deposito dei rifiuti.

## **6. Obblighi a carico del proprietario del suolo non responsabile dell'inquinamento.**

Con un recente arresto le sezioni unite della Corte di cassazione hanno chiarito alcuni aspetti concernenti l'assetto della responsabilità del proprietario/gestore del sito di cui sia stato accertato l'inquinamento o che esprima una minaccia di inquinamento.

È stato affermato che l'amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza (m.i.s.e.) e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), del codice dell'ambiente, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione; pertanto il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p) (Cass. civ., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077).

Le sezioni unite sono pervenute all'affermazione di tali principi sulla base della disciplina eurounitaria e della normativa interna.

Sotto il primo profilo è stato rilevato:

- a) la disciplina multilivello in tema di prevenzione e riparazione del danno ambientale esprime (art. 3 comma 3 Trattato UE e art. 191 TFUE): il principio del mantenimento di un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione; il principio di precauzione e dell'azione preventiva della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente; la regola del "chi inquina paga";
- b) la direttiva n. 2004/35/CE: I) ha determinato l'applicazione negli ordinamenti interni del principio "chi inquina paga" (artt. 1 e 7, all. II), sancendo che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale (considerando n. 2); II) ha privilegiato nettamente l'obiettivo della eliminazione in natura del danno ambientale rispetto alla prospettiva risarcitoria (per equivalente); III) ha attribuito rilevanza alle attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente (considerando n. 8); IV) ha

- determinato la regola secondo cui è l'operatore che provoca un danno ambientale o una minaccia imminente di tale danno a dover di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione, mentre il costo dell'intervento di supplenza dell'autorità competente andrebbe posto a carico dell'operatore – *id est*: il soggetto che esercita o controlla un'attività professionale o al quale sia delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività - includendo il costo della valutazione del danno e della valutazione della minaccia imminente (considerando 18 e secondo la definizione dell'art. 2 comma 16);
- c) imporre al soggetto inquinatore l'obbligo di riparare il danno o, in alternativa, quello di tenere indenne la comunità territoriale che l'abbia evitato o rimosso, significa: I) addossare le esternalità negative (conseguenti alla produzione o al commercio di beni e servizi) a carico del soggetto cui sia riferibile l'attività, evitando alterazioni di mercato (per qualità dei prodotti e livelli di concorrenza), senza oneri per la collettività ovvero costi assunti in via definitiva dall'ente pubblico; II) scongiurare – conseguentemente – ogni scenario di alternativa monetizzazione dell'inquinamento, declinandosi il principio riassuntivo 'chi inquina paga' nella riparazione più diretta del danno ambientale ad opera dell'autore (operatore in attività classificata pericolosa o terzo imputabile ad altro titolo) o, in sua vece e con recupero dei costi, a cura dell'ente pubblico;
  - d) il criterio d'imputazione della responsabilità proprio della direttiva è ricavabile: I) per un verso dal consentire modelli di responsabilità mista, come forme eccezionali di esonero se il danno è riconducibile ad una terza fonte e nonostante ogni misura di sicurezza o per effetto di un ordine dell'autorità (art. 8 comma 3); II) dal principio della colpa del soggetto agente, come previsto dall'art. 8, comma 4 lett. a) e b), per il quale l'operatore può essere escluso dal sostenere i costi delle azioni di riparazione assunte secondo la direttiva se provi che non gli sia attribuibile un comportamento doloso o colposo; III) per altro verso, la mancata elencazione di un'attività professionale tra quelle pericolose determina che il danno o la sua minaccia implicino una responsabilità solo ai sensi di un preciso criterio d'imputazione psicologico della relativa condotta, nell'ulteriore presupposto di una prova del nesso causale tra attività svolta dall'operatore, come in premessa definito dalla direttiva e perciò individuabile e danno ambientale.

Sul versante della disciplina interna è stato osservato:

- e) il testo del d.lgs. n. 152 del 2006, anche a seguito di due procedure d'infrazione comunitaria, ha previsto, allineandosi alla citata direttiva, le reazioni ordinarie al danno ambientale come effettivo ripristino (riparazione primaria) o riparazione complementare e compensativa conformemente ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" (art. 3 *ter*);
- f) la Corte di cassazione (sez. III, 13 agosto 2015, n. 16806 e id. 6 maggio 2015, n. 9012) ha chiarito detti criteri risarcitori: I) la riparazione primaria, ha lo scopo di riportare le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle condizioni originarie; II) quella complementare, ove essi non tornino alle condizioni originarie, tende a

- compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; III) la riparazione compensativa pareggia la perdita temporanea di risorse dalla data di verifica del danno a quella in cui la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;
- g) la definitiva armonizzazione della disciplina italiana rispetto a quella UE ha reso esplicito il conseguente principio per cui non residua alcun danno ambientale economicamente quantificabile e quindi risarcibile - né in forma specifica, né a maggior ragione per equivalente - ogniqualvolta, avutasi la riduzione al pristino stato, non persista la necessità di ulteriori misure sul territorio reso oggetto dell'intervento inquinante o danneggiante, soltanto il costo (ovvero il rimborso) delle quali potrà essere oggetto di condanna nei confronti dei danneggiati: misure che vanno ora tutte verificate alla stregua della nuova normativa, con l'importante applicazione d'ufficio e retroattiva ai giudizi pendenti per fatti anteriori proprio della onnicomprensività del nuovo criterio riparatore che supera quello per equivalente (Cass. civ., sez. III, 4 aprile 2017, n. 8662; sez. I, 20 luglio 2016, n. 14935; 7 marzo 2013, n. 5705);
  - h) l'art. 311 d.lgs. n. 152 del 2006 dunque fissa la responsabilità oggettiva di chi esercita specifiche attività professionali e quella imputabile e soggettiva (per colpa o dolo) in capo a chiunque altro cagioni un danno ambientale (comma 2);
  - i) l'azione di risarcimento del danno ambientale, inteso come bene pubblico di carattere unitario, costituente autonomo diritto fondamentale, diverso dalla salute (cfr. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85) diviene così un'azione di reintegrazione in forma specifica, di competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente;
  - j) a sua volta, l'art. 298 *bis* distingue, nell'applicazione del codice, danno ambientale o minaccia imminente risalenti ad una delle attività professionali (all. n. 5 della parte sesta, che include la gestione dei rifiuti) ovvero ad un'attività diversa, per la seconda richiedendo il caso di comportamento doloso o colposo (comma 1, lett. b);
  - k) per "operatore" l'art. 302, comma 4, intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività;
  - l) in adesione testuale al dettato della direttiva, l'art. 308 esclude a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: I) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; II) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore (comma 4);
  - m) inoltre, l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da: I) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione di cui all'allegato 5 della parte sesta

- applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste; II) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività;
- n) restano impregiudicati la responsabilità e l'obbligo risarcitorio del trasgressore interessato;
  - o) alle citate ipotesi di esimenti (cui si aggiungono le calamità naturali, il conflitto armato) va accostato il pari valore che viene assunto dal cd. inquinamento diffuso, una circostanza che tendenzialmente elide il nesso di causalità tra attività e danno e dunque esclude l'attualità del principio 'chi inquina paga'.

### **6.1. Rapporto tra la disciplina UE e la disciplina interna.**

Sulla tematica in oggetto le sezioni unite hanno evidenziato quanto segue: già nella sentenza Corte di giustizia UE, 9 marzo 2010, C-378/08 in mancanza di un criterio univoco per accertare la catena causale fra danni e attività di plurimi operatori, era stato riconosciuto che: I) da un lato la discrezionalità degli Stati membri nel ricostruire la predetta relazione (da determinarsi in sede nazionale quale strumento di necessaria attuazione delle norme UE), eventualmente rendendo rilevante la vicinanza dell'attività dell'operatore all'area ovvero alla corrispondenza tra sostanze inquinanti rinvenute e quelle del processo produttivo, anche con ricorso (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1742) a presunzioni secondo il criterio del 'più probabile che non' (peraltro superabili dal soggetto interessato); II) dall'altro lato, tale pregnanza deve pur sempre rispondere al bisogno di fissare l'obbligo di riparazione (cioè la più matura reazione ordinamentale al danno o al pericolo di danno) secondo il contributo causale comunque accertato nel produrre il pregiudizio ambientale o la relativa minaccia; III) ne consegue che a maggior ragione va esclusa una indicazione UE alla riparazione del danno – almeno e già per questa via – a carico di chi non abbia svolto l'attività professionale di operatore, bensì venga chiamato a rispondervi nella veste di titolare di diritti dominicali o addirittura con un nesso eziologico escluso dallo stesso giudice, non potendo la mera enunciazione di indizi di posizione, per un'attività non classificata dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 a rischio d'inquinamento, sostituire di per sé la prova del predetto necessario nesso causale;

- a) proprio la citata sentenza della Corte di giustizia UE aveva già chiaramente precisato che spetta all'autorità ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, disponendo “di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi da impiegare, nonché alla durata di una ricerca siffatta” e dovendo però dimostrare “in base alle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento”;
- b) parimenti, una lettura oggettiva del principio UE 'chi inquina paga', collegando i costi di riparazione ambientale all'attività produttiva inquinante,



- tende a svalutare altre forme relazionali meramente indirette, imperniate ad esempio sull'appropriazione dei vantaggi economici permessi al soggetto per la sua posizione non di sfruttamento dei beni e dunque con attività condotta sugli impianti, bensì di mero diritto sul sito su cui essi insistono;
- c) la nozione di operatore di cui all'art. 2 comma 6 della direttiva appare sufficientemente chiara nel suo collegamento ad una attività, esercitata o controllata o anche alla titolarità di un potere economico però decisivo sul funzionamento tecnico dell'iniziativa;
  - d) l'art. 191, comma 2, TFUE nella sua interezza esige che il principio 'chi inquina paga' vada coordinato con quelli di precauzione e dell'azione preventiva, nonché della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, potendo così fungere il primo non solo da criterio selettivo della responsabilità, ma anche quale limite alla discrezionalità dei pubblici poteri, tutte le volte in cui si intenda limitare attività potenzialmente inquinanti e al fine di tutelare l'ambiente;
  - e) la conseguente affermazione di un equilibrio che giustifichi in modo proporzionale la stessa limitazione della libertà economica, in ragione degli obiettivi non altrimenti perseguibili, oltre a giustificare procedimenti a base partecipativa dei soggetti incisi dai provvedimenti dell'autorità pubblica e a porne le ragioni di una necessaria motivazione, interferisce sul perimetro di discrezionalità applicativa che, nella materia, la stessa direttiva altresì consente agli Stati membri;
  - f) come chiarito successivamente dalla Corte di giustizia UE (4 marzo 2015, C-534/13, *MATTM*), la citata direttiva non osta a una normativa nazionale che, nell'ipotesi in cui 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 (principio riaffermato da Corte di giustizia UE, ordinanza 6 ottobre 2015, C-592/13);
  - g) va valutato quale sia lo spazio d'intervento del diritto nazionale che ospiti invece, una legislazione più restrittiva, secondo l'opzione esplicitamente consentita dall'art. 16 direttiva la quale precisa che non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili;
  - h) si tratta tuttavia di una clausola di salvaguardia, ispirata al principio "chi inquina paga" e che deriva dalla traslazione dell'art. 191, comma 2, TFUE, per il quale la politica UE in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e però si limita a definire gli obiettivi generali, mentre l'art. 192 TFUE attribuisce alla procedura legislativa ordinaria il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi (cfr. sentenza

4 marzo 2015, C-534/13, cit.); la stessa citata pronuncia, peraltro, precisa per un verso che i privati non possono sottrarsi all'applicazione di una normativa nazionale impositiva di oneri ambientali se non sia applicabile nessuna normativa UE adottata in base all'art. 192 TFUE, così come lo stesso art. 191 comma 2 nemmeno può però, per altro verso, essere invocato dalle “autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale”;

- i) se dunque il presupposto di tale assetto è che il principio “chi inquina paga” può trovare applicazione nelle controversie domestiche nei limiti in cui è attuato dalla direttiva, va aggiunto che, per quanto l'art. 193 TFUE consenta che i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'art. 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, nemmeno il riepilogo dei principi dell'art. 192, comma 2, anch'esso aperto alla ricognizione di misure efficaci, sia sul piano territoriale che temporale, giustifica il far discendere da tali norme ispiratrici e quale primario il valore della responsabilità ambientale in termini anche oggettivi ed in capo a soggetto proprietario non autore della condotta inquinante;
- j) quei principi esigono piuttosto che gli interventi delle amministrazioni di prevenzione ed immediata misura trovino diretta ed esauritiva coerenza in un'interpretazione derogatoria del codice nazionale in materia, cioè “un fondamento giuridico nazionale” (cfr. sentenza 4 marzo 2015, cit.);
- k) è infatti già dubbio che la citata relazione con il diritto nazionale (secondo la rubrica dell'art. 16 della direttiva) consenta *de plano* che la prevenzione e la riparazione del danno ambientale, in caso di estensione della responsabilità eventualmente scelta da uno Stato membro, trascini con sé per le fattispecie nazionali così individuate gli stessi principi della direttiva o non implichi, piuttosto e soltanto, la possibilità per gli ordinamenti di mere discipline aggiuntive a quelle di necessaria armonizzazione, sempre allo scopo di realizzare un quadro più efficace di prevenzione e riparazione del danno ambientale e però nel rispetto del principio ‘chi inquina paga’ (secondo l'art. 1, richiamato nel testo dal perimetro concessivo dell'art. 16);
- l) non casualmente la disposizione enuncia la possibile fissazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione, locuzione che, per quanto priva dell'aggettivo “professionale” di cui agli artt. 2 comma 7 e 3 comma 1 lett. a) e b), confligge con una nozione statica di rapporto con l'area da parte del soggetto che, essendone solo proprietario, difficilmente rientra nell'ipotizzato perimetro estensivo lasciato agli Stati membri dall'art. 16;
- m) parimenti, il principio ‘chi inquina paga’ condiziona l'eventuale individuazione di altri soggetti responsabili, cui ancora la disposizione rimanda, ove manchi una connessione dinamica con la produzione del danno ambientale, per la cui prevenzione e riparazione non appare invocabile un legame più immateriale e non anche dispositivo rispetto all'attività esercitata o esercitabile sull'area interessata;

- n) va pertanto chiarito se l'interpretazione dell'assetto normativo italiano, al fine conseguente alla progressiva armonizzazione con la direttiva n. 2004/35/CE e in sé considerata sia di per sé idonea, per elementi istituzionali originari ed aggiuntivi rispetto al diritto UE, a giustificare una responsabilità del proprietario in quanto tale;
- o) il d.lgs. n. 152 del 2006, attuando gli obblighi di risultato stabiliti dalla direttiva n. 2004/35/CE, realizza comunque una legge speciale, tendenzialmente regolativa delle fattispecie di responsabilità per danni all'ambiente;
- p) si tratta dunque di quelle due nozioni che, già *prima facie*, impongono uno scrutinio degli adempimenti ipoteticamente gravanti sul proprietario incolpevole che non può focalizzarsi sulla mera portata sostanziale di una misura d'intervento, la cui astratta applicabilità a qualunque soggetto, proprio perché attività pratica, appare dallo stesso codice in realtà chiaramente intermediata di necessità dalla previsione soggettiva che correla l'operatore ad una determinata iniziativa economica/attività sull'area, così imputando in modo diverso la compromissione delle matrici ambientali;
- q) in tal modo, viene evitato che una riqualificazione oggettiva nei termini della sola funzionalità di una qualunque misura volta a fronteggiare il danno ambientale imminente o attuale traghetti, nella disciplina italiana, una nozione così lata di responsabilità incolpevole e di posizione da svuotare il margine identitario del più sicuro raccordo tra azione contaminante e riparazione alla base del principio per cui 'solo chi inquina paga'
- r) a tale regola comunque deve prestare ossequio anche una disciplina domestica più severa che però non intenda dilatare senza confini il precetto, così come solennemente l'apertura del titolo V (bonifica di siti contaminati) afferma in esordio all'art. 239, così che il testo del successivo art. 245 (incluso nel titolo), nel dettare gli obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione per un verso fa salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, mentre, quanto al proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), prescrive in via primaria un ben diverso obbligo di: I) comunicare alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti; II) attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242;
- s) al di là dei limiti di armonizzazione della disciplina sulla bonifica dei siti contaminati con quella sul danno ambientale, sono enucleabili taluni elementi tipizzanti e distintivi; tra essi, l'immediatezza (entro 24 ore) e l'entità molto limitata (per complessità tecnica e onere economico) degli interventi di prevenzione, che anche il proprietario incolpevole deve porre in atto, in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale, ancora non verificato e riconoscibile, nonché la tempestività della m.i.s.e., quale intervento progressivamente necessario ed urgente che solo il responsabile della contaminazione deve realizzare, in presenza dei presupposti.

- t) al proprietario che non abbia causato l'inquinamento, sono inapplicabili i criteri di imputazione della responsabilità di cui agli art. 2050 e 2051 c.c. dal momento che la disciplina definita nella parte IV del d.lgs. 152 del 2006 ha carattere di specialità rispetto alle norme del codice civile.

## 6.2. Giurisprudenza della Corte di cassazione.

La giurisprudenza della cassazione, applicando la direttiva n. 2004/35/CE ed i suoi principi derivati nel d.lgs. n. 152 del 2006, in una vicenda relativa ai compiti attribuibili al titolare di una concessione di derivazione di acque ad uso irriguo, ha ritenuto che legittimamente rientrano in un'attività di prevenzione quelle, con i correlativi costi, di monitoraggio della qualità delle acque e le operazioni di sospensione della captazione, ove sia rilevato un superamento della CSC, ma va escluso che allo stesso soggetto, in quanto sicuramente non responsabile del potenziale inquinamento, possa prescriversi, come invece ha fatto l'amministrazione, di adottare tecniche di rimozione dei fattori inquinanti laddove, viceversa, in quanto implicanti misure di riparazione primaria, le stesse debbono far carico unicamente al responsabile della contaminazione, ove individuato, in forza del principio «chi inquina paga» (Cass. civ., sez. un., ordinanza 16 settembre 2021, n. 25039).

Ne consegue che considerare le misure di messa in sicurezza di emergenza alla stregua di una sottoclasse delle misure di prevenzione espone ad un contrasto con la stessa sentenza Corte di giustizia UE 4 marzo 2015, cit., posto che tale assimilazione produrrebbe l'effetto di imporre, nella sostanza, un obbligo di riparazione di un danno già in essere a carico di un soggetto non responsabile della contaminazione che l'ha determinato.

I principi enunciati fugano poi possibili profili di perplessità costituzionale, pur alla stregua della modifica della Costituzione (artt. 9 e 41, attuata con la l. 11 febbraio 2022, n. 1):

- a) quanto al primo, non appare irragionevole il sistema distributivo della responsabilità ambientale tuttora vigente, imperniato proprio sul perseguimento della riparazione e fino alla estrema attuazione dell'intervento pubblico sostitutivo rispetto all'inerzia o non individuazione del responsabile, quest'ultimo censito in base all'attività potenzialmente contaminante o al nesso causale di altre parimenti interferenti;
- b) quanto alla seconda disposizione, la perplessità appare superabile già in ragione del dato testuale che, disciplinando i limiti – oggetto di riserva di legge – dell'iniziativa economica, contraddice un ipotizzabile immediato richiamo altresì ad una situazione soggettiva non contraddistinta da attività a quella riconducibile, posta la staticità della condizione giuridica del proprietario in quanto tale; in realtà, la riserva di legge non solo orienta ad una soluzione coerente con il precetto del giusto processo ex art. 111 comma 1, Cost. ma risulta ricompresa, ai fini di causa, nella matrice legale di ogni prestazione ex art. 23 Cost., oltre che nella latitudine dei limiti gravanti sulla proprietà ex art. 42 Cost., concorrendo ad innalzare, con la certezza del

diritto, e dunque sicurezza della medesima decisione anche amministrativa per casi uguali, la cennata prevedibilità della stessa decisione giudiziaria.

### 6.3. Giurisprudenza amministrativa.

La giurisprudenza amministrativa ha assunto posizioni non univoche sul tema della responsabilità, avendo spesso escluso la sussistenza in via automatica, di una responsabilità oggettiva per fatto altrui del proprietario dell'area inquinata e da bonificare, se non si dimostri che questi abbia provocato o contribuito a provocare il danno ambientale.

Si sono registrati contrasti che hanno dato luogo alla sottoposizione, da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel corso del 2013, di due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia (ordinanze 13 novembre 2013, n. 25 e 25 settembre 2013, n. 21) sulla ostatività o meno dei principi UE in materia ambientale ad una normativa che, in caso di accertata contaminazione del sito e impossibilità di individuare il soggetto responsabile ovvero ottenere da quest'ultimo l'esecuzione degli interventi di riparazione, non consenta alla P.A. di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile, prevedendo, a suo carico, solo una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica.

La rimessione è avvenuta sulla base dell'indirizzo giurisprudenziale (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2011, n. 2376; sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; sez. II, parere 30 aprile 2012, n. 2038; cui sono seguite dopo la rimessione: sez. V, 7 giugno 2017, n. 2724; 8 marzo 2017, n. 1089; sez. VI, 7 novembre 2016 n. 4647; 5 ottobre 2016, n. 4099; sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756) di continuità rispetto alla "unica interpretazione compatibile con il tenore letterale delle disposizioni in esame" (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 13 novembre 2013, n. 25; 25 settembre 2013, n. 21).

In particolare l'Adunanza plenaria ha precisato che il Ministero non può imporre al proprietario di un'area contaminata (non responsabile dell'inquinamento) l'obbligo di eseguire le misure di messa in sicurezza di emergenza (m.i.s.e.) e di bonifica, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto previsto dall'art. 253 d.lgs. n. 152 del 2006 in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari (rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione).

La Corte di giustizia UE (nella citata sentenza 4 marzo 2015, C-534/13), ha chiarito che la direttiva n. 2004/35/CE deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale la quale, nell'ipotesi in cui 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.

La descritta ricostruzione dell'istituto è stata poi recepita in altra più recente giurisprudenza amministrativa, per quanto non univoca, come precisato nella pronuncia Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742, secondo cui l'amministrazione non può

imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), d. lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione (sez. V, 29 dicembre 2021, n. 8702).

Coerente con la innanzi citata pronuncia delle sezioni unite risulta l'orientamento (Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2015, n. 933) secondo cui:

- a) il proprietario incolpevole del terreno inquinato è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione consistenti nelle adeguate iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia;
- b) gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile l'inquinamento; in materia di responsabilità civile da danno all'ambiente sono tassative le ipotesi di responsabilità oggettiva e deve escludersi che sia configurabile una responsabilità "da posizione" del proprietario;
- c) se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'Amministrazione competente;
- d) le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi tra l'altro l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502);
- e) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare.

Si veda, altresì, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3424 secondo cui non si possono imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento, come affermato a partire dalla sentenza della Corte di giustizia Ue, sez. III, 4 marzo 2015, causa C 534-13.

Secondo Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2021, n. 4145, alla stregua delle coordinate esegetiche elaborate dalla sentenza della Adunanza plenaria n. 3 del 2021 (che in parte *qua* richiama la Plenaria n. 10 del 2019, sebbene fornisca una esegesi ancora più rigorosa della

norma sancita dall'art. 192, comma 3, codice ambiente), debbono considerarsi principi consolidati quelli secondo cui:

- f) il detentore del sito è tenuto, sia pure in solido con l'autore dell'abbandono del rifiuto, alla rimozione dei rifiuti e al totale ripristino dell'area;
- g) il quadro giuridico europeo risultante dai principi generali del Trattato e dal diritto derivato non esige lo stretto accertamento dell'elemento psicologico e del nesso di causalità fra la condotta di detenzione del rifiuto in ragione della disponibilità dell'area e il rischio ambientale dell'inquinamento;
- h) la normativa nazionale deve essere interpretata in chiave europea e in maniera compatibile con canoni di assoluto rigore a tutela dell'ambiente.

Nella sostanza, la Plenaria n. 3 del 2021 ha incentrato la tutela dell'ambiente intorno al fondamentale cardine della responsabilità del proprietario in chiave dinamica, ossia nel senso di ritenere responsabile degli oneri di bonifica e di riduzione in pristino anche il soggetto non direttamente responsabile della produzione del rifiuto, il quale sia tuttavia divenuto proprietario e detentore dell'area o del sito in cui è presente, per esservi stato in precedenza depositato, stoccato o anche semplicemente abbandonato, il rifiuto in questione.

La responsabilità del proprietario del sito, in tal caso, non rinviene la propria causa nel cd. fattore della produzione, bensì in quello della detenzione o del possesso (corrispondenti, rispettivamente, al contenuto di un diritto personale o reale di godimento) dell'area sulla quale è oggettivamente presente il rifiuto, dal momento che grava su colui che è in relazione con la cosa l'obbligo di attivarsi per fare in modo che la cosa medesima non rappresenti più un danno o un pericolo di danno (o anche di aggravamento di un danno già prodotto).

La responsabilità in questione è pur sempre ascrivibile secondo i canoni classici (comuni alle tradizionali costituzionali degli Stati), della responsabilità per il proprio fatto personale colpevole: la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o, il che è lo stesso, di non attivarsi anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente. Sotto tale angolazione:

- i) la responsabilità dell'autore materiale del fatto originario generatore del danno ambientale non costituisce un'esimente, né elide, tantomeno in via successiva, la responsabilità di coloro che divengono proprietari del bene o che vantano diritti o relazioni di fatto col bene medesimo;
- j) l'ignoranza delle condizioni oggettive di inquinamento in cui versa il bene non esclude la responsabilità di chi ne è divenuto proprietario. Nel caso di specie, pertanto, sono irrilevanti le considerazioni articolate dalla ditta appellante circa l'oggettiva non conoscenza delle vicende pregresse che hanno contraddistinto la vita del sito, vale a dire dal fatto generatore dell'inquinamento legato al fattore produttivo, al sequestro penale e per finire al dissequestro dell'area a condizione che venisse effettuata la bonifica. In altre parole, eventuali responsabilità della curatela fallimentare per omessa informazione di comunicazioni essenziali per la partecipazione all'asta, ove

ve ne fossero, verranno accertate nelle opportune sedi, ma non possono costituire vizio di illegittimità amministrativa dell'atto, il quale è strettamente legato al parametro valutativo di cui all'art. 192 TUA, secondo l'esegesi sopra illustrata.

Analogamente, richiamando i principi relativi alla responsabilità del proprietario per abbandono di rifiuti sul proprio fondo elaborati dalla sentenza dell'Adunanza plenaria 26 gennaio 2021 n. 3 e rammentando il principio stabilito dall'art. 14 della direttiva europea in materia, 2008/98/CE - per cui "Secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti" - è stato osservato che, perché si debbano sopportare i costi dello smaltimento, ciò che importa è la disponibilità materiale dei beni" ovvero "la titolarità di un titolo giuridico", quale che esso sia, che "consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati", e quindi, in via logica, anche la proprietà del fondo.

In tali termini, la possibilità di essere ritenuti esenti da responsabilità per assenza di dolo o di colpa si qualifica come un'esimente, e non può essere presunta.

Viceversa, è la prova della colpevolezza che si può raggiungere in via logica e indiziaria, perché altrimenti, sempre secondo l'Adunanza plenaria, "i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole" e il principio "chi inquina paga" sarebbe vanificato. In questo senso si spiega l'insegnamento anche precedente della costante giurisprudenza, per cui risponde per l'abbandono di rifiuti su un'area da parte di terzi anche il proprietario che ne fosse a conoscenza e abbia ommesso di attivarsi per contrastarlo, tipicamente con recinzioni del fondo ovvero per lo meno con denunce alle autorità competenti, che qui non constano (Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2021, n. 4200; 3 dicembre 2020, n.7657).

## **7. Profili di contrasto giurisprudenziale.**

Le conclusioni delle sezioni unite dianzi richiamate risultano in contrasto con la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui in materia ambientale l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4588; 2 maggio 2022, n. 3426).

Altre pronunce, pur generalmente negando che a carico del proprietario incolpevole possano essere addossati oneri di bonifica (stante la natura sanzionatoria), ammettono, con il richiamo al principio di precauzione, l'inerenza anche delle misure di messa in sicurezza d'emergenza tra quelle preventive, potenzialmente gravanti sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa (Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5864 e n. 5863); è, al contempo, ribadito che il vigente quadro normativo nazionale non ammette un criterio di imputazione basato sulla responsabilità di posizione a carico del proprietario



incolpevole, restando escluse ipotesi di responsabilità svincolata persino da un contributo causale alla determinazione del danno (Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630).

L'applicazione del principio di precauzione non si può fondare sull'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici, ma richiede comunque un modello teorico che spieghi quale sia il rischio e come e perché esso potrebbe verificarsi, anche se con un livello modesto di possibilità, in accordo con il criterio del "più probabile che non" (Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426; 14 luglio 2020 n. 4544; sez. VI, 19 gennaio 2010, n. 183).

Il principio di precauzione, di derivazione comunitaria (articolo 7 del regolamento n. 178/2002), impone, infatti, che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi (Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 826; 27 febbraio 2017, n. 1392; sez. VI, 31 agosto 2016, n. 3767).

Tuttavia, anche laddove, in ossequio al suddetto principio, l'amministrazione adotti un piano di caratterizzazione per il recupero ambientale che venga poi annullato in sede giurisdizionale, non si determina *ex se* l'insorgere di una responsabilità risarcitoria, specie se il contesto in cui l'atto è stato adottato configuri una situazione particolarmente complessa.

La responsabilità civile della pubblica amministrazione derivante da un provvedimento illegittimo è di natura extra contrattuale e, nel caso di un provvedimento cautelare adottato ai fini della tutela ambientale, la collegata posizione giuridica del privato è di interesse legittimo.

Ciò significa che non può sussistere una forma di responsabilità oggettiva che prescindendo dall'accertamento della colpevolezza che peraltro risulta necessaria anche se si potesse configurare un diritto soggettivo (Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2017, n. 3520)

In presenza di atti illegittimi la colpa in astratto si potrebbe presumere, integrando l'accertamento dell'illegittimità, ai sensi degli artt. 2727 e 2729, comma 1, c.c., una forma di presunzione semplice in ordine alla sua sussistenza in capo all'amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2013, n. 4439), tuttavia anch'essa superabile da prova contraria (Cons. Stato, Ad. plen. 12 maggio 2017, n. 2).

## **8. Contaminazioni storiche e prova della responsabilità.**

L'Adunanza plenaria 22 ottobre 2019, n. 10, dopo aver premesso che la responsabilità per danno ambientale, in quanto fatto illecito, era già presente nella giurisprudenza sin dagli anni '70, e dunque ben prima che, col d.lgs. n. 22 del 1997, venisse introdotto l'istituto della bonifica, e precisato altresì che vi è un rapporto di continuità normativa tra l'art. 17 del d.lgs. 22/97 e l'art. 2043 del codice civile per la comune funzione ripristinatoria-reintegratoria dei due istituti, ha precisato che *«può ritenersi pacifico che le misure introdotte nel 1997, ed ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice di sanzione rispetto al relativo autore. Come inoltre puntualmente rilevato dalla Sezione rimettente tali misure non appartengano al "diritto lato sensu punitivo", sebbene per esse sia imprescindibile un accertamento di responsabilità (cfr. Cons. Stato, Ad.*

plen., ord. 13 novembre 2013, nn. 21 e 25), ma si collocano invece nel tessuto connettivo formato dalla normativa ora menzionata».

Inoltre, poiché la bonifica può essere ordinata a condizione che vi sia una situazione di inquinamento ambientale e che possa essere rimossa dal soggetto responsabile, ciò implica il carattere permanente del danno ambientale, perdurante cioè fintanto che persista l'inquinamento (secondo la pacifica giurisprudenza di legittimità, da ultimo ribadita da Cass. civ., sez. III, 19 febbraio 2016, n. 3259; 6 maggio 2015, n. 9012; nel medesimo senso può essere richiamata la giurisprudenza del Consiglio di Stato, tra cui sez. VI, 23 giugno 2014, n. 3165).

Da tale inquadramento si ricava pertanto la conseguenza che l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane per tutto questo tempo soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta: e quindi dall'originaria obbligazione avente ad oggetto l'equivalente monetario del danno arrecato, o in alternativa alla reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., poi specificato nel "ripristino dello stato dei luoghi" ai sensi dell' art. 18, comma 8, l. n. 249 del 1986, fino agli obblighi di fare connessi alla bonifica del sito secondo la disciplina attualmente vigente.

Va segnalato il principio di recente affermato in una fattispecie in cui una società contestava di poter essere ritenuta responsabile per gli eventi successivi al 1973 atteso che l'intervenuta abrogazione della lett. i) dell'art. 303 del d.lgs. 152 del 2006 – che escludeva l'applicazione della disciplina in tema di danno ambientale alle situazioni di inquinamento a far data dal 2013 – dimostrerebbe l'avvenuta estensione dell'intero istituto del danno ambientale e della sua disciplina, anche alle operazioni di bonifica disciplinate dal Titolo V della Parte IV, ivi compresa la prescrizione trentennale prevista in relazione ai fattori causali del primo, con conseguente inopponibilità alla società in questione di fatti risalenti a quaranta anni prima.

La giurisprudenza ha, in proposito, affermato che tale impostazione da una parte contrasta con quanto ritenuto dall'Adunanza plenaria 22 ottobre 2019, n. 10 che, in tema di obblighi di bonifica ha espressamente riconosciuto la loro addebitabilità al responsabile anche nel caso di eventi/fattori causali risalenti ad un periodo precedente l'introduzione nel nostro ordinamento degli obblighi di bonifica: *«La bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando l'istituto della bonifica è stato introdotto nell'ordinamento giuridico, ove gli effetti dannosi dell'inquinamento permangano al momento dell'adozione del provvedimento»*; dall'altra si fonda sull'erroneo presupposto che il danno ambientale di cui all'art.298 e ss. del codice dell'ambiente e la contaminazione di cui agli artt. 239 e ss. del medesimo codice, siano concetti sovrapponibili.

Viceversa i suddetti due concetti non sono sovrapponibili; la nozione estesa di deterioramento riferibile al primo, infatti, comprende, ma non si esaurisce in, quella di «evento potenzialmente in grado di contaminare il sito», di cui all'art. 242 del codice dell'ambiente, dal che consegue che non tutta la disciplina in materia di danno ambientale si estende alla diversa tematica delle bonifiche; opinare diversamente, nel senso di una totale sovrapponibilità tra i due istituti, significherebbe accettare che, con quella semplice

abrogazione della lett. i) dell'art. 303, si sarebbe prodotta un'implicita abrogazione dell'intero titolo V della parte IV del codice.

E' vero che quella previsione abrogata escludeva che la disciplina del danno ambientale fosse applicabile alle situazioni di inquinamento per le quali erano effettivamente state avviate le procedure di bonifica, così come a quelle per le quali le bonifiche erano terminate, ma è altrettanto vero che, per ritenere avvenuta una modifica così significativa, tale da superare le differenze e sovrapporre due istituti comunque diversi fra loro, occorrerebbe una definizione esplicita, sintomo di una chiara volontà del legislatore, e non la semplice abrogazione di una disposizione, per di più individuante una specifica ipotesi.

A maggior ragione laddove si consideri che questa soppressione potrebbe essere letta in senso opposto rispetto alla lettura proposta. Potrebbe infatti rappresentare la definitiva presa d'atto, da parte del legislatore, che danno ambientale e contaminazione del sito sono due nozioni distinte e che, soprattutto, la prima contiene la seconda senza esaurirsi in essa.

L'effetto dell'abrogazione della lett. i) dell'art. 303 del d.lgs.152/2006 è infatti che le procedure per la riparazione del danno ambientale potranno essere attivate anche rispetto a siti che, nonostante siano bonificati, presentino ancora delle criticità connesse a deterioramenti nell'ambiente che rendano necessarie attività di ripristino ambientale. In questa prospettiva, la modifica legislativa, lungi dal confermare la tesi innanzi prospettata, addirittura le si oppone (Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2023, n. 1397).

La sentenza in rassegna ha anche escluso la fondatezza di una possibile questione di illegittimità costituzionale di tale norma, proprio per la natura non sanzionatoria, ma riparatoria che l'Adunanza plenaria ha attribuito ai doveri di bonifica.

In questo senso già la Corte costituzionale, con la sentenza del 31 dicembre 1987, n. 641, aveva ritenuto che il danno risarcibile per l'illecito ambientale è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici, precisando che l'ambiente, benché non sia "un bene appropriabile", nondimeno si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo che corrisponde ai costi dell'azione pubblica di conservazione e tutela. Il tutto consentendo di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico.

In materia di inquinamento, l'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione si giustifica per la natura sanzionatoria di questa misura, diversamente da quanto accade per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa (Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426; 26 febbraio 2021, n. 1658).

La regola così delineata non consente eccezioni nei casi di presunta "contaminazione storica", che anzi la normativa ricomprende in modo espresso all'art.

242, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, e ciò è conforme a logica, trattandosi comunque di fronteggiare un pericolo attuale, indipendentemente dall'epoca in cui se ne sono poste le premesse (n. 1658/2021 cit: 8 ottobre 2018 n. 5761).

## **9. Bonifica di siti di interesse nazionale.**

La l. 9 dicembre 1998 n. 426 dispone in materia di "concorso pubblico nella realizzazione di interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati": in proposito, l'art. 1, al comma 4, prevede che sono considerati primi interventi di bonifica di interesse nazionale quelli compresi nelle aree industriali (ivi elencate) e siti ad alto rischio ambientale i cui ambiti sono perimetrati, sentiti i comuni interessati, dal Ministro dell'ambiente.

La bonifica dei siti contaminati è attualmente disciplinata dalla parte V titolo V del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Ai sensi dell'art. 240 lettera i), si definiscono "misure di prevenzione" le *«iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia»*.

Preliminare alle misure di prevenzione, come risulta dal successivo art. 242, in particolare al comma 4, è la caratterizzazione del sito, ovvero in termini semplici l'attività di analisi chimico fisica dei campioni prelevati dal suolo ovvero dalle acque, con la quale si accerta se e quali inquinanti vi siano presenti e nel caso in quale concentrazione; nella specifica materia la caratterizzazione non è un'attività episodica, ma si svolge di necessità nel quadro di un piano predeterminato.

Ai sensi dell'art. 240 lettera m), si definisce poi intervento di "messa in sicurezza d'emergenza" ogni intervento "immediato o a breve termine" realizzato in condizioni di emergenza, che sia *«atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente»*.

Infine, ai sensi dell'art. 240 lettera p), si definisce "bonifica" il complesso *«degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio»*.

Nei siti di interesse nazionale, ai sensi dell'art. 252 comma 4, gli interventi di bonifica ampiamente intesi, ovvero comprensivi di tutte le attività sopra descritte, sono prescritti con decreto del Ministero dell'ambiente, che in base al rinvio operato dal comma al comma 7 del precedente art. 242, procede su deliberazione di una conferenza di servizi decisoria (Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658).

Il Consiglio di Stato, con i pareri nn. 4913 del 2020 e n. 5357 del 2008, ha ritenuto illegittimi i provvedimenti con i quali sono stati imposti gli obblighi di risanamento ambientale ai proprietari delle aree inserite in un 'sito di interesse nazionale', poiché basato sul presupposto, ritenuto erroneo, che "ogni singolo terreno sia per ciò stesso inquinato".

Coerentemente sono stati ritenuti illegittimi i provvedimenti con cui l'amministrazione statale, pur nell'ambito di una Conferenza di servizi tenuta ai sensi della l. n. 426 del 1998, ha disposto la caratterizzazione del sito e ne ha ordinato la messa in

sicurezza e la bonifica, con diffida a non realizzare interventi edilizi che interferissero con le matrici ambientali inquinate, a carico di un soggetto non responsabile.

Si è ricordato che, secondo il costante orientamento del giudice amministrativo, il soggetto su cui gravano gli obblighi di bonifica è quello che è responsabile dell'inquinamento sicchè non si possono imporre tali obblighi se tale responsabilità non viene accertata.

Al contempo gli obblighi di carattere preventivo e precauzionale possono essere imposti al proprietario dell'area ma non anche al superficiario della stessa (Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2021, n. 4926).

La sentenza in rassegna ha anche affermato che la partecipazione al procedimento amministrativo (di caratterizzazione) non costituisce un comportamento coercibile o obbligatorio, ed avviene nell'interesse di chi vi prende parte; ove vi fosse stata una qualche «imposizione» antecedente alla conclusione del procedimento, tale «imposizione», assumendo la natura di un atto autoritativo, avrebbe potuto (e dovuto) essere oggetto di impugnativa innanzi alla competente autorità giudiziaria» (Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2021, n. 4926): è stato rilevato che, nella fattispecie concreta, la società non era stata costretta ad una partecipazione procedimentale non dovuta, avendo essa valutato l'opportunità di prendervi parte, ancorché per far constare (secondo quanto da essa affermato), in sede procedimentale, la carenza di titolo ad essere individuata quale destinataria degli obblighi di risanamento ambientale che l'amministrazione intendeva addossarle.

Aggiunge che tale prospettazione non risulta incisa dalla deduzione secondo cui i danni che la società lamentava sarebbero conseguenza immediata e diretta del comportamento complessivamente tenuto dall'amministrazione statale e dal comune nell'ambito di quel lungo ed articolato procedimento amministrativo, poiché rimane fermo il dato ineludibile che il danno discende comunque dalla decisione della società di partecipare volontariamente al procedimento intrapreso dall'amministrazione.

Quindi è stata esclusa la fondatezza della domanda di risarcimento dei danni:

- nei confronti dell'amministrazione statale per mancata prova del danno (e il nesso di causalità con la complessiva azione amministrativa);

- nei confronti del comune sia perché le istanze di risarcimento del danno formulate si fondavano su un'asserita responsabilità del comune non quale amministrazione, ma quale soggetto cedente il diritto di superficie acquistato dalla ricorrente, sia perché all'azione risarcitoria e alla domanda di risoluzione esperite a tale titolo nei confronti del comune ostava il difetto di legittimazione passiva in capo all'amministrazione civica, non essendo il comune dante causa della società ricorrente la quale ha acquistato il diritto di superficie sui terreni da altra società, unico soggetto nei confronti del quale la ricorrente avrebbe potuto azionare pretese legate all'acquisto del diritto di superficie.

È stata anche esclusa una possibile responsabilità da “contatto procedimentale”, ricollegabile alla partecipazione al procedimento:

- sul piano astratto, alla stregua dei principi elaborati dalla Adunanza plenaria n. 7 del 2021;

- in concreto, mancandone la prova e in ragione del fatto che tale partecipazione è stata spontanea.

Detta pronuncia, inoltre:

- ha dichiarato inammissibile l'azione surrogatoria, non essendo stato il ricorso notificato al debitore surrogato, in violazione della norma sancita dall'art. 2900, comma 2, c.c.;

- ha osservato che, venuta meno la possibilità di configurare una legittimazione surrogatoria fatta valere nel processo, la domanda di risoluzione contratto costitutivo del diritto di superficie poteva essere esperita soltanto nei confronti del dante causa, non essendo individuabile a quale titolo e in che modo possa sussistere una legittimazione alla proposizione di un'azione volta alla risoluzione degli effetti di un contratto nei confronti di un soggetto che di quel contratto non è parte.

Da ultimo è intervenuto il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, 26 gennaio 2023, n. 45, recante “Regolamento disciplinante le categorie di interventi che non necessitano della valutazione di cui all'articolo 242 *ter*, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché i criteri e le procedure per la predetta valutazione e le modalità di controllo”.

L'articolo 242 *ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006, al comma 3, prevede che: *«Per gli interventi e le opere individuate al comma 1 e al comma 1 bis, nonché per quelle di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto per le aree ricomprese nei siti di interesse nazionale, e le regioni per le restanti aree, provvedono all'individuazione delle categorie di interventi che non necessitano della preventiva valutazione da parte dell'Autorità competente ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del presente decreto, e, qualora necessaria, definiscono i criteri e le procedure per la predetta valutazione nonché le modalità di controllo».*

La norma si riferisce alla realizzazione, anche in siti di interesse nazionale già oggetto di bonifica, di progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, interventi e opere richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, compresi adeguamenti alle prescrizioni autorizzative, nonché opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e forniture di servizi e, più in generale, altre opere lineari di pubblico interesse, di sistemazione idraulica, di mitigazione del rischio idraulico, opere per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo.

Il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, 26 gennaio 2023, n. 45, prevede procedure semplificate per la realizzazione di tali interventi i quali possono essere realizzati senza la preventiva valutazione da parte dello stesso Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Sono ivi previsti:

- a) interventi e opere che per loro natura possono essere realizzati liberamente senza alcun titolo abilitativo, disciplinati dall'articolo 4;
- b) interventi e opere che possono essere realizzati mediante relazione tecnica asseverata, disciplinati dall'articolo 5;
- c) interventi e opere che possono essere realizzati, in presenza di attività di messa in sicurezza operativa del sito, mediante comunicazione, disciplinati dall'articolo 6;
- d) interventi e opere che possono essere realizzati mediante relazione tecnica asseverata, previa acquisizione del quadro ambientale secondo le modalità di

- cui all'articolo 7, che rispettano i requisiti tecnico-costruttivi e ambientali di cui all'allegato al presente regolamento;
- e) interventi e opere soggetti a valutazione delle interferenze, disciplinati dalle disposizioni del Capo III.

## **10. Vincolo di solidarietà fra proprietario e responsabile dell'inquinamento.**

Sulla normativa nazionale che stabilisce la responsabilità solidale del proprietario del fondo, sul quale l'inquinamento è stato generato, e della persona che causa l'inquinamento si segnala Corte di giustizia UE, sez. II, 13 luglio 2017, C-129/16, secondo cui:

- a) le disposizioni della 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, lette alla luce degli articoli 191 e 193 TFUE devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa nazionale che identifica, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell'Unione, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati UE e FUE e degli atti di diritto derivato dell'Unione;
- b) l'articolo 16 della direttiva 2004/35 e l'articolo 193 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale, ai sensi della quale non solo i proprietari di fondi sui quali è stato generato un inquinamento illecito rispondono in solido, con gli utilizzatori di tali fondi, di tale danno ambientale, ma nei loro confronti può anche essere inflitta un'ammenda dall'autorità nazionale competente, purché una normativa siffatta sia idonea a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di protezione rafforzata e le modalità di determinazione dell'ammenda non eccedano la misura necessaria per raggiungere tale obiettivo, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

La responsabilità solidale del proprietario è imputabile a colpa omissiva, consistente nella mancata adozione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e protezione dell'area (Cons. Stato, sez. III, 28 giugno 2022, n. 5384; sez. V, 8 luglio 2019, n. 4781).

Quanto alla possibile responsabilità del proprietario incolpevole solo in quanto custode del bene, la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; 18 aprile 2011, n. 2376), dopo aver ricordato i principi in materia ha affermato che, laddove l'amministrazione non provi che l'inquinamento riscontrabile nel sito sia imputabile al proprietario e custode dell'area, a costui non può essere imposto alcun obbligo di adottare misure di bonifica in un'ottica di recupero del sito (Cons. di Stato, sez. VI, 18 aprile 2011,

n. 2376), sottolineando la necessità del rigoroso accertamento del nesso di causalità fra il comportamento del "responsabile" ed il fenomeno dell'inquinamento, dovendo tale accertamento essere fondato su una adeguata motivazione e su idonei elementi istruttori nonché "su prove e non su mere presunzioni" (Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525).

## **11. Assunzione volontaria obblighi bonifica da parte del proprietario non responsabile.**

Fermo il principio secondo cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. I) d.lgs. n. 152 del 2006 e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, ad esso fa tuttavia eccezione l'ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile né obbligato, abbia attivato volontariamente questi ultimi interventi, presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie (Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5863).

La valutazione secondo cui in capo al proprietario non autore della violazione va escluso l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, non rileva nel caso in cui costui abbia esercitato la facoltà di intervenire volontariamente per evitare le eventuali conseguenze derivanti dai vincoli gravanti sull'area (Cass. civ., sez. III, 28 giugno 2018, n. 17045).

Inoltre, ove il proprietario non responsabile dell'inquinamento si vincoli volontariamente ad eseguire gli interventi di bonifica e messa in sicurezza, gli obblighi derivanti dall'adesione all'accordo di programma non sono legati da un rapporto sinallagmatico con l'erogazione dei contributi pubblici previsti a sostegno di tali interventi, laddove peraltro risulti evidente che l'adesione all'accordo si fonda sull'interesse ad accelerare o incentivare la possibilità di utilizzo dei siti inquinati, ovvero di evitare gli oneri reali conseguenti all'attuazione degli interventi di ripristino ambientale da parte dei soggetti pubblici competenti, come previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2020, n. 567).

La sentenza da ultimo citata offre alcuni chiarimenti sulla disciplina che regola l'assunzione volontaria da parte del proprietario non responsabile degli obblighi di bonifica e messa in sicurezza del sito inquinato. Originariamente recata nell'art. 9 d.m. n. 471 del 1999, adottato in esecuzione dell'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997, l'attuale disciplina è essenzialmente contenuta nell'art. 245, comma 2, del codice dell'ambiente, secondo cui «*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*» e nell'art. 246 nella parte in cui prevede che «*i soggetti obbligati agli interventi di cui al presente titolo ed i soggetti altrimenti interessati hanno diritto di definire modalità e tempi di*



*esecuzione degli interventi mediante accordi di programma stipulati (...) con le amministrazioni competenti ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo».*

Sul piano generale, la sentenza conferma che l'adesione volontaria all'accordo di programma impegna il proprietario ad eseguire i necessari interventi di risanamento ambientale, a prescindere dall'accertamento in capo ad esso di una specifica responsabilità in merito all'inquinamento del sito.

Il principio «chi inquina paga», pur assunto dalla normativa di riferimento quale criterio generale per l'individuazione del soggetto obbligato al ripristino ambientale, non esclude che l'obbligo del risanamento possa gravare (anche) sul proprietario, negli specifici casi in cui quest'ultimo si sia in tal senso volontariamente impegnato.

La sentenza si sofferma in particolare sulla natura negoziale dell'impegno assunto dal proprietario non responsabile mediante adesione all'accordo di programma riconducendo il suddetto accordo allo «schema civilistico del contratto per adesione», in base al quale il contratto si conclude nel momento in cui il proponente viene a conoscenza dell'accettazione, secondo la regola generale prevista dall'art. 1326 c.c.

In tale contesto, il termine per l'adesione non deve intendersi come termine a pena di decadenza, bensì come termine meramente «acceleratorio» giustificato dalla necessità di dare «tempestiva attuazione» agli interventi di risanamento, con la conseguenza che il suo superamento può essere fatto valere unicamente dalle amministrazioni firmatarie, «ma non già dalle stesse imprese aderenti per contestarne l'efficacia nei propri confronti».

La fonte negoziale dell'impegno lo renderebbe inoltre indifferente ad eventuali transazioni che abbiano ad oggetto il medesimo danno ambientale, come, ad esempio, per quanto concerne la vicenda esaminata dalla sentenza, la transazione stipulata tra l'amministrazione e il soggetto effettivamente responsabile dell'inquinamento. Con specifico riferimento al caso di specie, la decisione precisa infatti che transazione e impegno assunto mediante accordo di programma costituiscono «strumenti giuridici parimenti finalizzati ad avviare il processo di risanamento» e che pertanto, anche ove gli interventi oggetto della transazione abbiano effettivamente portato al totale risanamento ambientale del sito, ciò non influirebbe sull'efficacia degli impegni assunti in sede di accordo di programma, ma unicamente sulla loro esecuzione per l'impossibilità sopravvenuta della prestazione ai sensi dell'art. 1256 c.c.

Sul presupposto che l'adesione all'accordo in esame da parte dei proprietari non responsabili sia strettamente giustificata dal loro «interesse ad accelerare o incentivare la possibilità di utilizzo dei siti inquinati», nonché dall'obiettivo di «evitare gli oneri reali conseguenti all'attuazione degli interventi di ripristino ambientale da parte dei soggetti pubblici competenti», la sentenza afferma che gli obblighi derivanti dal suddetto accordo non sono legati «da una sorta di vincolo sinallagmatico» con altre prestazioni a carico dell'amministrazione, precisando in particolare che nessuno «scambio» può ritenersi sussistente tra l'esecuzione degli interventi e i contributi pubblici, atteso che la stessa funzione dell'accordo «appare ben più complessa di un semplice scambio tra esecuzione delle bonifiche e contributi pubblici per la realizzazione degli interventi».

Se, pertanto, l'adesione all'accordo consente di qualificare «come di interesse pubblico» gli interventi individuati nelle relative procedure, creando così la condizione richiesta dal citato art. 253, comma 5, per un'eventuale ammissione al finanziamento, la

concreta erogazione dei contributi pubblici resta pur sempre dipendente «dall'effettivo stanziamento delle risorse pubbliche».

## 12. Responsabilità degli eredi di persone fisiche e degli enti pubblici.

Posta la trasmissibilità *mortis causa* dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati, gli eredi subentrano nella posizione del *de cuius in universum jus*, sì che non rileva la circostanza che essi non abbiano mai avuto un collegamento con l'area di cava destinata al deposito di rifiuti inquinanti, né abbiano tratto benefici economici dall'utilizzo di detta cava. Infatti, pur non potendo essere loro direttamente imputato un comportamento commissivo od omissivo in relazione all'inquinamento del sito, per non avere mai compiuto attività potenzialmente inquinanti sul terreno, l'ampiezza della responsabilità debitoria degli eredi non è limitata dalla conoscenza o conoscibilità dei debiti del *de cuius* e, dunque, proprio secondo il principio comunitario «chi inquina paga», se ad inquinare è stato anche il *de cuius*, coloro che gli sono subentrati *in universum jus* sono personalmente tenuti alla bonifica. La pronuncia in rassegna (Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2021, n. 8032) inoltre ha affermato quanto segue:

la natura permanente del danno ambientale (Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10) osta in radice al decorso della prescrizione sinché permane la contaminazione dei luoghi;

- a) gli enti pubblici territoriali che si limitano alla spendita di poteri autoritativi, senza svolgere alcuna concreta ed effettiva attività operativa agiscono nell'esercizio delle proprie potestà istituzionali e non possono, perciò, vedersi ascritti, in materia di bonifica, la qualità di “operatore” che svolge una “attività professionale”. Il diritto euro-unitario, infatti, riserva tale qualità ai soli soggetti, indifferentemente pubblici o privati, che “esercitano o controllano un'attività professionale”, da intendersi come “qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro”. Lo svolgimento delle funzioni istituzionali, dunque, è ontologicamente estraneo a tale definizione, che presuppone l'espletamento od il controllo di “un'attività economica, commerciale o imprenditoriale”, a contrario escludendo, dunque, la spendita di poteri pubblici di carattere provvedimentale tesi ad autorizzare altri all'esercizio od al controllo di tali “attività”;
- b) l'attività istituzionale degli enti pubblici rientra nella dizione *de qua* soltanto ove si sostanzia in “un'attività economica, commerciale o imprenditoriale”, mentre vi sta fuori ove si limiti all'esercizio unilaterale di potere pubblico autoritativo incidente, con effetti ampliativi o restrittivi, sulle attività “economiche, commerciali o imprenditoriali” espletate o controllate da terzi;
- c) il diritto euro-unitario - conformemente alla sua impostazione sostanzialistica, resa necessaria dalla pluralità e diversità degli ordinamenti giuridici dei vari Paesi membri, prescinde dalla veste giuridica del soggetto (in ciò rendendo ininfluenza, ai fini in parola, la natura pubblica o privata) e si concentra sul dato effettuale dello svolgimento di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, anche se

priva di scopo di lucro, quale elemento potenzialmente generatore di responsabilità per la successiva ed eventuale contaminazione dei luoghi. Quindi rimane al di fuori della pur ampia nozione *de qua* lo svolgimento delle attività propriamente pubblicistiche, che si sostanziano nell'esercizio di poteri autorizzatori, concessori, ablatori *et similia*, connotati da sostanza meramente giuridica e privi di contenuto operativo;

- d) del resto, anche in una visione per così dire “laica”, l'inquinamento è materialmente causato da chi esercita fisicamente, nell'area, “un'attività economica, commerciale o imprenditoriale”, non dall'ente che tale attività abbia, a monte, eventualmente autorizzato, ovviamente nel rispetto dei limiti di legge *ratione temporis* vigenti. È evidente, infatti, che l'autorizzazione pubblicistica non può che riferirsi all'esercizio dell'attività in maniera conforme alle regole, ossia, tra l'altro, in maniera non lesiva dell'ambiente, bene che, nel nostro ordinamento, aveva un diretto rilievo costituzionale anche prima dell'intervento, a livello di normazione primaria, del d.lgs. n. 22 del 1997, come affermato *amplius*, da Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10.

### 13. Successione fra società.

L'approvazione del Piano di caratterizzazione produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di doversi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel Piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2020, n. 7117).

Secondo la concezione sostanzialistica d'impresa contemplata dalla giurisprudenza comunitaria, è possibile applicare il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, per cui, per gli illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse. Il principio sostanzialistico, pertanto, impone di non fermarsi a verificare chi abbia materialmente messo in essere la condotta inquinante. Tale principio è volto a verificare se soggetti che non abbiano materialmente inquinato abbiano, comunque, avuto un ruolo direzionale, decisionale e di controllo sulla situazione inquinante e sul soggetto agente; e se tale soggetto abbia tratto dei vantaggi o degli utili dall'attività inquinante, quali distribuzioni di dividendi o risparmio di spesa. Non rileva il fatto che la società con poteri di controllo e direttivi, individuata quale responsabile dell'inquinamento, in epoca posteriore ai fatti inquinanti abbia ceduto la società a terzi (cfr. sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301).

Secondo l'orientamento espresso dalla più volte menzionata Plenaria n. 10 del 2019 la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte

antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento.

La Plenaria nell'affermare detto principio, che in ipotesi di trasmissione delle passività ammette l'intervento del soggetto materialmente non responsabile, afferma che il danno all'ambiente è inquadrabile nella fattispecie generale di illecito civile ex art. 2043 cod. civ. e che la sua natura di illecito permanente consente di ritenere il relativo responsabile soggetto agli obblighi, risarcitori ed in primis di reintegrazione o ripristino dello stato dei luoghi, da esso derivanti; diversamente le Sezioni unite con la sentenza in rassegna rilevano che dopo l'introduzione della direttiva n. 2004/35/CE, la normativa dedicata alla tutela dell'illecito ecologico è ormai slegata dal sistema regolativo dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 ss. c.c.

È quindi legittima l'ordinanza con la quale si impone la bonifica del sito inquinato a carico di una società che sia subentrata alla società responsabile dell'inquinamento per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti all'introduzione dell'istituto della bonifica nell'ordinamento giuridico, ove gli effetti dannosi dell'inquinamento permangono al momento dell'adozione del provvedimento (Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2023, n. 1397).

#### **14. Obblighi di bonifica a carico di società fallita: giurisprudenza penale.**

Una tematica particolare è quella che investe le ipotesi in cui gli obblighi di bonifica gravino su una impresa, poi dichiarata fallita.

Secondo una più risalente giurisprudenza penale il curatore fallimentare risponde del reato d'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti ai sensi dell'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, ove la condotta sia riconducibile ad ente od impresa dichiarata fallita, in quanto la responsabilità del titolare si trasferisce alla curatela fallimentare (Cass. pen, sez. III, 12 giugno 2008, n. 37282).

Tuttavia, in una successiva pronuncia (Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2016, n. 40318) è stato escluso che il curatore fallimentare, che non sia stato autorizzato dal giudice delegato all'esercizio provvisorio dell'attività di impresa, possa essere qualificato come soggetto obbligato ai fini della responsabilità penale prevista dall'art. 256 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, per il caso di violazione degli obblighi inerenti alla gestione di rifiuti.

Ivi è stato affermato che il curatore del fallimento, pur potendo subentrare in specifiche posizioni negoziali del fallito (ex art. 72 r.d. 16 marzo 1942 n. 267), in via generale non è rappresentante, né successore del fallito, ma terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio per l'esercizio di poteri conferitigli dalla legge.

Ne deriva che, al di fuori di espresse previsioni normative (come quelle in materia di amianto, laddove si pongono specifici obblighi di sorveglianza in capo all'attuale detentore dei beni inquinati: cfr. l. n. 257 del 1992 e relativo regolamento attuativo, *retro* § 16), è da escludere la possibilità che si trasferiscano in capo alla curatela determinati obblighi originariamente incombenti sul responsabile o sul proprietario dell'area cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa (ad esempio, gli obblighi di ripristino dello stato dei luoghi finalizzati alla rimozione di una situazione di pericolo per la salute e per l'ambiente).

In definitiva, salva una specifica, espressa disposizione di legge, il potere, attribuito alla curatela, di disporre dei beni fallimentari - secondo le particolari regole della procedura concorsuale e sotto il controllo del giudice delegato - non comporta necessariamente il dovere di adottare particolari comportamenti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti.

Secondo Cass. pen., sez. III, 17 luglio 2019, n. 31311, in presenza di una causa di scioglimento (art. 2484 c.c.), il liquidatore è nominato dall'assemblea (art. 2487 c.c.), o dal Tribunale (art. 2487 comma 2, c.c.), ed è il soggetto cui spetta l'amministrazione sociale, a cui è affidata la gestione dell'impresa in vista della procedura di liquidazione dell'attivo e, in tale, ambito, egli è equiparato a tutti gli effetti all'amministratore di diritto che gestisce l'impresa; egli è il legale rappresentante e colui che agisce in nome e per conto in forza dei poteri a lui conferiti dalla legge o dall'assemblea (art. 2487 comma 1, c.c.).

Il liquidatore è un amministratore che prosegue l'attività sociale, sebbene ai limitati fini della liquidazione del patrimonio sociale (art. 2489 c.c.), e su di esso gravano i medesimi diritti e doveri gravanti e responsabilità degli amministratori (art. 2489 comma 2, c.c.).

Di conseguenza il liquidatore è stato ritenuto responsabile del reato di abbandono incontrollato di rifiuti in quanto non aveva provveduto, nei termini di cui all'art. 183, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 152 del 2006, al recupero di quanto depositato e costituente rifiuto, in forza dei poteri di gestione della società connessi alla carica ricoperta anche in stato di liquidazione.

Ciò sul rilievo che il reato di deposito incontrollato di rifiuti, previsto dall'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è configurabile anche in caso di attività occasionale commessa non soltanto dai titolari di imprese e responsabili di enti che effettuano una delle attività indicate al comma 1 della richiamata disposizione (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione), ma anche da qualsiasi impresa avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 c.c., o di ente, con personalità giuridica o operante di fatto (Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2017, n. 30133) e nel caso di gestione limitata alla liquidazione sociale.

In linea generale, se il liquidatore subentra nel corso della gestione aziendale in un momento in cui i termini fissati dalla norma sopra citata sono ancora «aperti», può ben sussistere la sua responsabilità per il reato di deposito incontrollato; non così nel caso in cui sia scaduto tale termine, non potendosi sanzionare, in assenza di esplicite norme in tal senso, il comportamento meramente omissivo consistente nel mantenimento dei rifiuti sull'area ove sono stati in precedenza ammassati.

In senso contrario alla riportata pronuncia si era espressa Cass. pen., sez. III, 18 giugno 2009, n. 36836, secondo cui il liquidatore di una società non risponde del reato d'abbandono di rifiuti commesso dal precedente titolare dell'impresa.

14.1. segue: giurisprudenza dell'Adunanza plenaria.

Rileva la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 26 gennaio 2021, n. 3.

Ivi si afferma che spetta al curatore fallimentare l'obbligo e l'onere di rimuovere e di smaltire i rifiuti presenti nell'immobile della società fallita, ancorché non vi sia stata continuazione dell'attività di impresa da parte della curatela (in tal senso, le precedenti: Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672; sez. V, 17 maggio 1996, n. 563)

In precedenza la giurisprudenza amministrativa era però orientata in prevalenza nel senso che la curatela fallimentare non potesse essere destinataria di ordinanze per la bonifica di siti che risultassero inquinati per effetto di un precedente comportamento commissivo od omissivo dell'impresa fallita, sulla considerazione che il curatore non sostituisce il fallito e la procedura fallimentare ha come scopo la liquidazione e non già l'amministrazione o la prosecuzione dell'impresa fallita (Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2014, n. 3274).

L'Adunanza plenaria ha, quindi, affermato i principi di seguito sintetizzati: il curatore fallimentare non può essere considerato un avente causa del fallito nel trattamento dei rifiuti, in quanto la dichiarazione di fallimento di una società non dà luogo ad alcun fenomeno successorio (in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2014, n. 3274 cit.). Va evidenziato, in proposito, che la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società che non sia autrice dell'inquinamento, ma che sia subentrata per effetto di fusione per incorporazione, o di scissione, o di cessione di ramo d'azienda, ecc. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195; id., Ad. plen. 22 ottobre 2019, n. 10);

- a) si ammette la configurabilità di una responsabilità della *holding*, nel caso in cui l'inquinamento sia imputabile ad una società controllata poi ceduta ad altro gruppo societario: la circostanza che il sito fosse stato inquinato in epoca remota non esclude la sussistenza degli obblighi di bonifica in capo al soggetto responsabile, ove il pericolo di «aggravamento della situazione» sia ancora attuale (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301);
- b) il curatore fallimentare non ha alcuna responsabilità correlata all'abbandono dei rifiuti e all'eventuale inquinamento del suolo derivante dalla condotta illecita posta in essere dal soggetto fallito, fatta salva l'ipotesi di prosecuzione dell'attività di impresa da parte della curatela: ai sensi dell'art. 104 l. fall, con la sentenza dichiarativa di fallimento il tribunale può, infatti, disporre l'esercizio provvisorio dell'impresa o anche solo di specifici rami di essa, con la conseguenza che, se la continuazione dell'attività imprenditoriale comporta la produzione di rifiuti o l'inquinamento del suolo, il curatore è tenuto alla rimozione, allo smaltimento e alla bonifica come qualsiasi imprenditore;
- c) in base alla vigente normativa fallimentare, l'autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'impresa del fallito da parte del curatore ha natura eccezionale e richiede una valutazione puntuale di convenienza e di opportunità da parte del tribunale fallimentare: la continuazione dell'attività può essere infatti autorizzata «purché non arrechi pregiudizio ai creditori» (art. 104 l. fall.);
- d) è ragionevole quindi comprendere fra i «pregiudizi» da valutare ai fini dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio anche i rischi legati all'inquinamento del suolo e alla produzione di rifiuti pericolosi per l'ambiente. Una valutazione analoga è richiesta anche dall'art. 211, comma 1,

del nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza approvato con d.lgs. 12 gennaio 2019 n. 14, che ha previsto come regola generale la continuazione dell'attività d'impresa: «l'apertura della liquidazione giudiziale non determina la cessazione dell'attività di impresa quando ricorrono le condizioni di cui al 2° e 3° comma» (ossia se dall'interruzione possa derivare grave danno e purché la prosecuzione non arrechi pregiudizio ai creditori);

- e) la responsabilità del curatore fallimentare per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti è strettamente connessa alla detenzione dell'immobile nel quale si trovano i rifiuti. La dichiarazione di fallimento comporta, in base alla legge fallimentare, lo spossessamento del soggetto fallito, che viene privato dell'amministrazione e della disponibilità di tutti i suoi beni (art. 42), fatta eccezione solo per quelli strettamente personali (art. 46). Allo spossessamento segue la presa di possesso da parte del curatore, che è tenuto a redigere l'inventario dei beni rinvenuti (art. 87), assumendo così la qualifica di detentore. Questa detenzione, intesa come disponibilità materiale del patrimonio del fallito sulla base di un titolo giuridico (la sentenza dichiarativa di fallimento con la quale sia nominato il curatore: art. 16 l. fall.) e che consenta l'amministrazione di un patrimonio altrui, comporta la legittimazione passiva del curatore rispetto ad un eventuale ordine di rimozione ed obbliga lo stesso curatore a provvedere alla messa in sicurezza del sito inquinato e alla rimozione, smaltimento o recupero dei rifiuti.

In particolare la sentenza in rassegna afferma che l'unica lettura della disposizione compatibile con il diritto europeo è quella che consente all'amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa cessata sono collocati e necessitano di smaltimento.

A tale conclusione si perviene anzitutto dall'analisi del d.lgs. n. 152 del 2006 per cui:

- f) al divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti si riconnettono gli obblighi di rimozione, di avvio al recupero o smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi in capo al trasgressore e al proprietario, in solido, a condizione che la violazione sia ad almeno uno di essi imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità;
- g) in base al diritto europeo, i rifiuti devono essere comunque rimossi, anche quando è cessata l'attività, dall'imprenditore o, in alternativa, da chi amministra il patrimonio fallimentare dopo la dichiarazione di fallimento;
- h) l'art. 3, par. 1, punto 6, della direttiva 2008/98/CE definisce, infatti, il detentore come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei beni immobili sui quali insistono i rifiuti;
- i) non rilevano le differenze tra i concetti nazionali di possesso e detenzione, in quanto ciò che interessa ai fini del diritto europeo è la disponibilità materiale dei beni e un titolo giuridico che consenta o imponga l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati;

- j) in base al diritto europeo, i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o ancora dai detentori precedenti dei rifiuti, in applicazione del principio “chi inquina paga”, nel cui ambito solo chi non è detentore dei rifiuti può invocare la c.d. esimente interna prevista dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006;
- k) il curatore acquisisce infatti l'intero patrimonio del fallito, inteso come insieme di rapporti attivi e passivi facenti capo al soggetto dichiarato fallito, e quindi non solo le utilità, ma anche i fattori di costo (come, ad esempio, i rifiuti ed i correlati obblighi di smaltimento);
- l) la mancanza di risorse economiche in capo al fallimento non fa venir meno l'obbligo giuridico in capo alla curatela di provvedere alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti. In questi casi la legge stabilisce che sia l'ente locale a intervenire direttamente in via sostitutiva, con rivalsa delle spese e degli oneri sostenuti nei confronti del fallimento. L'ente pubblico che abbia provveduto in via sostitutiva possa insinuarsi per tali spese al passivo fallimentare beneficiando del privilegio speciale previsto dall'art. 253, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

In realtà, in questi casi, più che di un credito privilegiato si dovrebbe trattare di un credito «prededucibile» ai sensi dell'art. 111, comma 2, l. fall., poiché sorto in occasione e/o in funzione della procedura concorsuale (in termini analoghi, cfr. anche art. 6, comma 1, lett. d, del nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza).

Se infatti sussiste un obbligo di smaltimento in capo al curatore detentore dei rifiuti, e questi non vi provvede direttamente (per mancanza di fondi, per inerzia, ecc.), i costi sostenuti in via sostitutiva dall'amministrazione dovrebbero gravare sulla massa dei creditori dell'impresa fallita, con preferenza rispetto ad ogni altro credito. Se invece non venisse riconosciuta la natura prededucibile del credito vantato dalla pubblica amministrazione che si sia attivata in via sostitutiva rispetto al curatore, i costi di bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività, in palese contrasto con il principio comunitario «chi inquina paga» (direttiva 2008/98/Ce), principio che non opera soltanto nei confronti di colui che non sia anche detentore dei rifiuti (come ad esempio il proprietario incolpevole del terreno su cui siano collocati i rifiuti).

La responsabilità del curatore per lo smaltimento dei rifiuti non è esclusa dalla possibilità, per la curatela, di rinunciare ad acquisire alla massa attiva il bene immobile sul quale insistono i rifiuti o su cui grava un onere di bonifica.

Nella sentenza si afferma in proposito che la facoltà prevista dall'art. 42, comma 3, l. fall., secondo cui il curatore può rinunciare ad acquisire alla massa attiva i beni che pervengono al fallito durante la procedura fallimentare, riguarderebbe soltanto i beni che siano pervenuti dopo la dichiarazione di fallimento. La disposizione quindi non si applicherebbe ai beni che, al momento della dichiarazione di fallimento, già appartenevano al patrimonio del soggetto fallito. Pertanto, il curatore non potrebbe mai liberarsi dall'obbligo di smaltimento e di bonifica di beni immobili appartenenti al soggetto fallito e di cui acquisti la detenzione in seguito alla dichiarazione di fallimento.

Dunque, la curatela fallimentare, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi dell'esimente lasciando abbandonati i rifiuti



dell'attività imprenditoriale dell'impresa cessata, in quanto nella qualità di detentore dei rifiuti, sia secondo il diritto interno che in base al diritto europeo, il curatore fallimentare è obbligato a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero.

La sentenza afferma che il rilievo centrale che nel diritto comunitario assume la detenzione dei rifiuti risultanti dall'attività produttiva pregressa è inoltre coerente con la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti. Seguendo la tesi contraria, i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole, in antitesi non solo con il principio "chi inquina paga", ma anche in contrasto con la realtà economica sottesa alla relazione che intercorre tra il patrimonio dell'imprenditore e la massa fallimentare di cui il curatore ha la responsabilità che, sotto il profilo economico, si pone in continuità con detto patrimonio.

Premesso che, ai sensi dell'art. 42, comma 3, l. fall., «*il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può rinunciare ad acquisire i beni che pervengono al fallito durante la procedura fallimentare qualora i costi da sostenere per il loro acquisto e la loro conservazione risultino superiori al presumibile valore di realizzo dei beni stessi*», l'Adunanza plenaria osserva che:

- m) l'evenienza della rinuncia costituisce una mera eventualità di fatto, riguardante la gestione della procedura fallimentare e il ventaglio di scelte accordate dal legislatore al curatore e non incide sul rapporto amministrativo e sui principi in materia di bonifica;
- n) il medesimo comma 3 si riferisce ai beni che entrano a diverso titolo nel patrimonio dell'imprenditore dopo la dichiarazione di fallimento e che sono oggetto di spossessamento;
- o) inoltre, in tema di prevenzione, il citato principio "chi inquina paga" non richiede, nella sua accezione comunitaria, la prova dell'elemento soggettivo. Al contrario, la direttiva 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità oggettiva "il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali".

La sentenza precisa che secondo il precedente di cui a Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10, le misure disciplinate dagli artt. 239 ss. d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o di danno ed è assente ogni matrice di sanzione dell'autore; la bonifica costituisce quindi uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del valore, ma a consentirne il recupero materiale.

Ne discende che nella bonifica emerge la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso propria della responsabilità civile, che evoca il rimedio della reintegrazione in forma specifica ai sensi dell'art. 2058 c.c., previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, comma 8, l. n. 349 del 1986; tale impostazione è coerente con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza europea, secondo la quale la direttiva 2004/35/CE non osta a una normativa nazionale che identifica, oltre gli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, anche i proprietari di detti fondi come solidalmente responsabili di un tale danno ambientale, senza la necessità di accertare l'esistenza di un nesso di

causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme al diritto dell'Unione.

Pertanto, anche la responsabilità della curatela fallimentare, nell'eseguire la bonifica dei terreni di cui acquisisce la detenzione per effetto dell'inventario fallimentare dei beni, può analogamente prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno constatato.

#### 14.2. segue: la successiva giurisprudenza amministrativa.

Dopo il pronunciamento della Plenaria si segnalano i seguenti approdi giurisprudenziali.

Per un primo indirizzo (Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1763) il curatore fallimentare, anche se è autorizzato dagli organi della procedura a non acquisire all'attivo o a non liquidare un bene immobile appartenente al soggetto fallito, ha comunque il dovere di provvedere alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti ivi presenti (in senso conforme si segnalano Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2022, n. 814, e 8 giugno 2021, n. 4383). L'art. 104 *ter*, comma 8, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare) stabilisce che «*il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può non acquisire all'attivo o rinunciare a liquidare uno o più beni, se l'attività di liquidazione appaia manifestamente non conveniente. In questo caso, il curatore ne dà comunicazione ai creditori i quali, in deroga a quanto previsto nell'art. 51, possono iniziare azioni esecutive o cautelari sui beni rimessi nella disponibilità del debitore*».

Questa previsione recepisce una prassi consolidata già prima della riforma della legge fallimentare del 2006; analoga previsione si riscontra nell'art. 213, comma 2, del nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza approvato con d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14.

Il citato art. 104 *ter*, al comma 8 disciplina la c.d. *derelictio* dei beni e prevede due ipotesi di abbandono dei beni da parte del curatore: a) la non acquisizione del bene all'attivo, che impedisce l'automatico spossessamento del fallito con la dichiarazione di fallimento, sì che lo stesso conserverà poteri dispositivi sul bene; b) la non liquidazione del bene acquisito all'attivo, che comporta di fatto la rinuncia da parte del curatore ad alienare il bene entrato a far parte, sin dalla dichiarazione di fallimento, dell'attivo fallimentare.

In entrambe le ipotesi alla base vi è il riscontro della non convenienza dell'attività di liquidazione, come si verifica quando i costi di custodia del bene superano il presumibile valore di realizzo, il bene rappresenta un costo di per sé stante la necessità di eliminarlo, come nel caso di terreni inquinati, oppure il bene è fuori norma e sarebbe antieconomico metterlo in regola.

La giurisprudenza civile ha escluso che il curatore sia «detentore» di rifiuti ove ometta di inventarli o, dopo averli inventariati, decida di revocarne l'acquisizione in considerazione dell'assenza di un valore economico, con la conseguenza che, «*a fronte dell'abbandono degli stessi, nessun ordine di ripristino e/o di smaltimento può essere imposto alla curatela fallimentare*» (Trib. Cassino, decr. 18 settembre 2018).

In questi casi, il bene non acquisito all'attivo fallimentare o nei cui confronti il curatore abbia rinunciato ad avviare attività liquidatorie, rimane/torna nella disponibilità del soggetto fallito che ha piena facoltà di amministrarli (l'art. 104 *ter*, comma 8, ultima

parte, l. fall. stabilisce che dopo la rinuncia all'acquisizione o la rinuncia alla liquidazione e dopo la comunicazione ai creditori concorsuali i beni sono «rimessi nella disponibilità del debitore»).

Ciò comporta, da un lato, che in relazione a quello specifico bene il soggetto fallito rimane custode e possessore, con le conseguenti responsabilità che la legge gli impone per quanto concerne gli obblighi di rimozione e di smaltimento dei rifiuti e di bonifica del suolo (art. 192 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152); dall'altro, che i creditori concorsuali potranno iniziare azioni esecutive individuali su quel bene in deroga al divieto stabilito dall'art. 51 l. fall., facendosi così carico di tutti gli oneri di smaltimento e di bonifica che, ai sensi dell'art. 2770 c.c., rientrerebbero tra gli atti conservativi aventi privilegio speciale sull'immobile oggetto della procedura esecutiva.

È escluso, quindi, che la rinuncia all'acquisizione del bene all'attivo fallimentare e/o la rinuncia alla liquidazione del bene da parte del curatore possa comportare il venir meno di un soggetto responsabile.

Infatti, nel caso di rinuncia, l'onere di rimozione, smaltimento e bonifica è a carico del soggetto fallito, che ha il possesso del bene dismesso, oppure dei suoi creditori che abbiano avviato azioni esecutive individuali sul bene. Solo in ultima analisi potrà gravare sul comune, tenuto alla bonifica in via sussidiaria ai sensi dell'art. 192, comma 3, codice ambiente (il comune avrà in questo caso un diritto di rivalsa sul proprietario del bene per gli oneri sostenuti).

Insomma, presupposto dell'ordine di rimozione dei rifiuti e di bonifica dell'area in base al codice dell'ambiente è per lo meno la circostanza che il destinatario dell'ordine abbia la disponibilità dell'area.

Questo presupposto, in base alla legge fallimentare, non si verifica se il curatore abbia rinunciato all'acquisizione del bene all'attivo fallimentare e/o alla liquidazione del bene. In tal caso non si configura pertanto una dismissione di una responsabilità di ordine pubblicistico in forza di un atto privatistico (come paventa la sentenza in rassegna), ma si configura la carenza della condizione essenziale per la responsabilità di ordine pubblicistico.

#### 14.3. segue: la diversa posizione della giurisprudenza amministrativa di primo grado.

Sulla tematica si segnala la recente pronuncia del T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 733, che risulta di diverso avviso rispetto alla indicata sentenza del Consiglio di Stato.

Il T.a.r. per la Lombardia applica i principi enunciati da Cons. Stato, Ad. plen., 26 gennaio 2021, n. 3, con alcune precisazioni.

Oggetto del giudizio era una fattispecie in cui, in esecuzione di un appalto di lavori edili, l'impresa appaltatrice aveva prodotto rifiuti solidi (costituiti da cumuli di terra da scavo) e li aveva provvisoriamente sistemati su area di proprietà di un terzo soggetto, per poi abbandonarli definitivamente dopo essere stata dichiarata fallita. I rifiuti e la relativa area di sedime non venivano acquisiti dal curatore fallimentare, che non li inseriva nell'inventario dei beni della società fallita. Il ricorso avverso l'ordine di smaltimento emesso dal comune nei confronti del curatore fallimentare è stato accolto dal T.a.r. il quale ha enunciato i principi di seguito riportati:

- a) il curatore fallimentare non è un successore del soggetto fallito per quanto concerne l'obbligo di trattamento dei rifiuti, salvo che abbia continuato nell'esercizio dell'impresa ai sensi dell'art. 211, comma 2, c.c.i.i. approvato con d.lgs. 12 gennaio 2019 n. 14 ed entrato in vigore il 15 luglio 2022 (per la normativa previgente, cfr. l'art. 104 l. fall. approvata con r.d. 16 marzo 1942 n. 267) o che la produzione dei rifiuti sia ascrivibile all'operato della procedura fallimentare;
- b) la dichiarazione di fallimento di una società, o l'apertura della liquidazione giudiziale, non dà infatti luogo ad alcun fenomeno successorio (in tal senso si era già espresso Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2014, n. 3274);
- c) la responsabilità del curatore fallimentare per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti è strettamente connessa alla detenzione dell'immobile nel quale si trovano i rifiuti. Il curatore non può quindi essere ritenuto responsabile della rimozione dei rifiuti ove non abbia acquisito la detenzione dell'area sulla quale sono situati tali rifiuti mediante inserimento della stessa nell'inventario dei beni dell'impresa fallita;
- d) infatti il curatore, previamente autorizzato dagli organi della procedura a ciò preposti (comitato dei creditori e, in via suppletiva, il giudice delegato nell'ipotesi di mancata costituzione o inerzia del comitato), può non acquisire all'attivo alcuni beni del debitore (anche sopravvenuti nel corso della procedura, come ad esempio un'eredità o un legato) e persino rinunciare alla liquidazione degli stessi: cfr. art. 213, comma 2, c.c.i.i. secondo cui *«il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può non acquisire all'attivo o rinunciare a liquidare uno o più beni, se l'attività di liquidazione appaia manifestamente non conveniente»* (per la disciplina previgente, cfr. art. 104 *ter*, comma 8, l. fall.) e art. 142, comma 3, c.c.i.i. secondo cui *«il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può rinunciare ad acquisire i beni del debitore, compresi quelli che gli pervengono durante la procedura, qualora i costi da sostenere per il loro acquisto e la loro conservazione risultino superiori al presumibile valore di realizzo dei beni stessi»* (per la disciplina previgente, cfr. art. 42, comma 3, l. fall.);
- e) la mancata acquisizione di un bene immobile sul quale sono situati i rifiuti impedisce di qualificare il curatore come «detentore» dell'area, esonerandolo di conseguenza dagli oneri di rimozione, smaltimento e bonifica.

Il T.a.r. non affronta la questione delle conseguenze per il curatore che, in un primo momento acquisisca la detenzione dell'area interessata dai rifiuti, inserendola nell'inventario dei beni ai sensi dell'art. 195 c.c.i.i. (per la disciplina previgente, cfr. art. 87 l. fall.), e successivamente rinunci alla liquidazione dell'immobile per sopravvenuta non convenienza dell'attività di liquidazione (si pensi all'acquisizione di un terreno che dopo indagini geologiche e carotaggi risulti molto inquinato, oppure all'acquisizione di un macchinario che in corso di procedura diventi tecnologicamente obsoleto o risulti fuori norma).

Si tratta di un'ipotesi che oggi risulta espressamente codificata: cfr. l'art. 213, comma 2, ultima parte, c.c.i.i. secondo cui *«si presume manifestamente non conveniente la prosecuzione dell'attività di liquidazione dopo sei esperimenti di vendita cui non ha fatto seguito l'aggiudicazione»*.

Per ragioni di coerenza con l'impianto normativo del codice della crisi d'impresa si dovrebbe estendere l'esonero da responsabilità per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti anche al curatore che nel corso del procedimento abbia rinunciato alla liquidazione di un bene precedentemente acquisito all'attivo concorsuale o, più in generale, abbia perso per qualsiasi ragione la proprietà dell'area (si pensi all'ipotesi dell'usucapione di un bene immobile maturata in corso di procedura a favore di un terzo e non contrastata dal curatore con un valido atto interruttivo del possesso: sul punto Cass. civ., sez. I, 27 maggio 2022, n. 17230, secondo cui «*gli atti interruttivi del possesso ex art. 1165 e 1167 c.c. sono tassativi e devono rivestire la forma giudiziaria o essere espressamente previsti da norma speciale. Poiché con la dichiarazione di fallimento non si verifica alcuna interruzione della gestione del patrimonio, che semplicemente transita dal fallito al curatore, ne consegue che l'interruzione del possesso goduto dal soggetto usucapiente si verificherà solo a seguito di specifica azione del curatore, svolta nelle forme e nei modi di cui agli articoli sopra citati*»).

In tal senso sembrerebbe orientata anche la giurisprudenza di merito civile (Trib. Cassino, decr. 18 settembre 2018, cit. che ha escluso che il curatore sia «detentore» di rifiuti ove ometta di inventarli o, dopo averli inventariati, decida di revocarne l'acquisizione in considerazione dell'assenza di un valore economico).

## **15. Qualificazione giuridica dell'ordine di rimozione.**

La qualificazione del provvedimento recante un ordine di rimozione quale ordinanza contingibile e urgente ai sensi del t.u.e.l. ovvero quale misura disciplinata dal codice dell'ambiente, è condotta dalla giurisprudenza caso per caso, come emerge dalle pronunce di seguito riportate.

In una recente pronuncia (Cons. Stato, sez. IV, 20 novembre 2023, n. 9928) si è occupato di una fattispecie in cui il sindaco del comune ha ordinato alla curatela fallimentare, unitamente al custode giudiziario, di: “provvedere, entro e non oltre sessanta giorni dalla notifica del provvedimento, a ripristinare lo stato dei luoghi liberando le aree ispezionate da tutti i rifiuti presenti ed avviarli al recupero e/o allo smaltimento secondo la loro tipologia ed in rispetto alle leggi previste in materia ed a comunicare alle autorità il crono programma dei lavori di caratterizzazione dei rifiuti e di rimozione degli stessi”, nonché di: “attuare quanto previsto dall'art. 242 del d.lgs. 152 del 2006 e ss.mm.ii.”.

La sentenza dopo aver richiamato i principi affermati dall'Adunanza plenaria con la decisione 26 gennaio 2021, n. 3 che ha affermato che ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare ancorché non si verifichi un fenomeno successorio fra i soggetti, pertanto il curatore non va considerato quale “avente causa del fallito nel trattamento dei rifiuti”, ha esaminato la censura formulata dalla curatela fallimentare che ha dedotto il difetto dei presupposti di legge per l'adozione di una ordinanza sindacale contingibile e urgente e, segnatamente, la insussistenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria.

In proposito la sentenza in rassegna ha posto in luce che il provvedimento impugnato non è qualificabile come ordinanza contingibile e urgente adottata ai sensi degli

artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia perché non contiene alcun riferimento a dette norme, sia soprattutto perché, dal punto di vista sostanziale, esso ha natura di ordine di rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Si osserva che il fatto che il provvedimento impugnato non richiami espressamente l'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006 non è dirimente poiché la circostanza che l'ordine sia stato intimato ai sensi della predetta disposizione di legge è chiaramente evincibile dalla comunicazione di avvio del procedimento che ha preceduto la adozione dell'ordine dove non solo è ripetutamente richiamata tale disposizione di legge ma l'oggetto del procedimento è chiaramente individuato nella rimozione dei rifiuti depositati.

La stessa comunicazione di avvio del procedimento è incompatibile con l'urgenza propria di una ordinanza ex artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 (in termini Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2021, n. 1192).

Non trattandosi di una ordinanza contingibile e urgente ai sensi degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 bensì di un ordine di rimozione, non devono ricorrere i presupposti enucleati dalla giurisprudenza ai fini della legittima adozione di siffatte tipologie di ordinanze.

Secondo la giurisprudenza è dirimente il corretto inquadramento del provvedimento impugnato, ossia se sia stato adottato in base all'art. 50 d.lgs. n. 267 del 2000, ovvero in base agli artt. 192 ovvero 240 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La differenza è decisiva, perché l'ordinanza contingibile e urgente è emanata sul presupposto dell'urgenza, è finalisticamente orientata a cautelare l'incolumità e la salute pubblica e ha carattere ripristinatorio, sì da prescindere dall'accertamento della responsabilità nella causazione del fattore di pericolo che si intende rimuovere (Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2847).

L'ordine di rimozione emesso dal sindaco sul presupposto dell'indifferibilità e dell'urgenza di provvedere non ha infatti carattere sanzionatorio, bensì soltanto ripristinatorio (Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2021, n. 1192).

Merita segnalazione una pronuncia resa in una fattispecie concernente rifiuti presenti sul sito industriale derivanti dalla produzione (e non avviati allo smaltimento) quando l'industria era in attività nonché materiali che, se l'attività fosse continuata, sarebbero rientrati nel ciclo della produzione, ma che, con l'attività cessata, sono anch'essi divenuti rifiuti da smaltire, è stata esclusa l'applicazione dell'art. 192 del codice dell'ambiente, che presuppone la presenza di rifiuti abbandonati da terzi sconosciuti.

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672) non ritiene utili, per giungere ad una conclusione diversa, le circostanze che: i) i rifiuti trovati sul sito non erano stoccati secondo le prescrizioni dell'AIA; ii) l'autorizzazione AIA riguardava solo la parte storica dello stabilimento e non la parte nuova; iii) l'obbligo dei curatori non si estende ad eventuali rifiuti di diversa provenienza.

Rilevante è, viceversa, la presenza dei rifiuti nel sito industriale e la posizione di detentori degli stessi che i curatori hanno assunto dal momento della dichiarazione del fallimento.

È, quindi, affrontata la questione relativa ai poteri dell'autorità preposta all'AIA e la valenza di questi poteri nei confronti dei curatori, nella qualità di detentori, quando l'attività industriale è cessata.

Il terreno di indagine è dato dal d.lgs. n. 152 del 2006, come incisivamente novellato dal d.lgs. n. 128 del 2010, che ha inserito l'intero titolo III *bis* "L'autorizzazione Integrata Ambientale".

Rileva la previsione dell'art. 29 *decies*, comma 9 (oggetto di modifiche non sostanziali ad opera dell'art. 7, comma 9, lett. d) del d.lgs. n. 46 del 4 marzo 2014): tale disposizione disciplina i poteri dell'autorità preposta all'AIA, finalizzati al rispetto delle condizioni dell'autorizzazione da parte dell'azienda che produce rifiuti nello svolgimento della propria attività imprenditoriale. Si rivolge, quindi, in via immediata e diretta alle imprese in attività con impianto autorizzato funzionante.

I poteri - come emerge dalla successione in crescendo declinata dal legislatore dalle lettere a), b), c) e d) (nel testo applicabile *ratione temporis*, ma senza sostanziali variazioni rispetto al precedente) - sono funzionali ad interventi diversi e sono graduati secondo una scala di gravità: dalla diffida alla eliminazione delle inosservanze alle prescrizioni, alle misure provvisorie o complementari reputate necessarie; alla contestuale sospensione dell'attività; alla revoca dell'autorizzazione; alla chiusura dell'installazione.

Questa diretta riferibilità all'impresa in attività, non può essere utilizzata per escludere che l'autorità preposta alla corretta gestione dei rifiuti prodotti dall'impresa perda ogni potere e responsabilità quando l'attività industriale sia cessata e sul sito si trovino i rifiuti prodotti e non avviati allo smaltimento: significherebbe ammettere che, perdendo ogni significato le misure previste - prima tra tutte la revoca - rispetto ad una attività che non esiste più e che se riprendesse necessiterebbe all'evidenza di nuova autorizzazione, i rifiuti prodotti smettano di appartenere all'impresa che li ha prodotti nell'ambito del proprio ciclo produttivo.

Conseguentemente, l'unica interpretazione compatibile con il sistema delineato dal Codice dell'ambiente e con il diritto europeo, ispirati entrambi ai principi di prevenzione e di responsabilità, è quella che consenta misure appropriate nei confronti dei detentori dei rifiuti prodotti dall'impresa cessata.

A sostegno di tale interpretazione militano altre disposizioni dello stesso codice dell'ambiente:

- a) innanzitutto, la generale previsione (art. 5, lett. *rbis*), nella formulazione applicabile *ratione temporis*) che definisce gestore "qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce, nella sua totalità o in parte, l'installazione o l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dei medesimi?";
- b) centrale è, poi, l'art. 29 *sexies*, in particolare il comma 9 *quinquies*. In una disposizione a carattere generale che riguarda l'AIA, si disciplinano così i poteri dell'autorità competente volti a garantire il rispetto di prescrizioni da parte del gestore (e quindi del detentore). In particolare, con le lett. b), c), d) ed e), è regolata anche l'ipotesi della cessazione dell'attività in riferimento all'inquinamento del sito e a garanzia della prevenzione del rischio per la salute e l'ambiente. Specificamente, la lett. e) prevede che l'autorità competente garantisce che il gestore (detentore), "al momento della cessazione definitiva delle attività esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che

il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato del medesimo non comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente a causa della contaminazione del suolo o delle acque sotterranee in conseguenza delle attività autorizzate, tenendo conto dello stato del sito di ubicazione dell'installazione indicato nell'istanza.”.

Né, secondo la sentenza in rassegna, da questa disposizione si può inferire che tali obblighi del gestore/detentore sussistono solo in presenza di rischio di inquinamento del suolo o delle acque sotterranee con sostanze pericolose, e che i curatori detentori, legittimamente diffidati alla messa in sicurezza dei rifiuti presenti per prevenire rischi, cessino poi di essere obbligati per il definitivo smaltimento degli stessi.

Infatti, ad escludere una simile conclusione, contribuisce proprio la necessità di interpretare l'art. 29 *decies* cit. e lo stesso art. 29 *sexies* cit. alla luce dei vincolanti principi che derivano dal diritto comunitario.

La responsabilità del gestore/detentore in riferimento ai rifiuti risultanti dallo svolgimento dell'attività imprenditoriale trova nello stesso art. 29 *decies* una disciplina di chiusura speciale, per l'ipotesi che l'inosservanza delle prescrizioni dell'autorità preposta – nella perduranza dell'attività imprenditoriale ovvero anche dopo che l'attività sia cessata – determinino una situazione di pericolo o di danno per la salute.

In tale caso, con una previsione residuale rispetto alla individuazione degli obblighi in capo ai gestori/detentori, il comma 10 prevede che l'autorità competente “ne dà comunicazione al sindaco ai fini dell'assunzione delle eventuali misure ai sensi dell'articolo 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265”, ai fini, quindi, dell'intervento d'ufficio nei modi e nei termini stabiliti nel testo unico della legge comunale e provinciale ed ora, dell'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Nella fattispecie concreta a tale ultima previsione è stata ricondotta l'ordinanza contingibile e urgente emanata dal sindaco, in presenza di situazione di pericolo e di inadempimento della curatela nella messa in sicurezza dei rifiuti.

Al generale divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti si riconnette l'obbligo di rimozione, avvio al recupero o smaltimento e al ripristino dello stato dei luoghi in capo al trasgressore e al proprietario, in solido, a condizione che la violazione sia ad esso imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità, anche omissiva, colposa nei limiti della esigibilità, o dolosa. In mancanza della imputabilità della condotta, ogni obbligo è escluso e tanto spiega quella giurisprudenza, sulla quale ci soffermeremo in seguito, che ha correttamente negato che i curatori potessero essere obbligati in forza dell'art. 192 cit., quando fosse esclusa ogni responsabilità per via della cessazione dell'attività dell'impresa che produceva i rifiuti o nell'aggravamento della situazione del sito.

In un'altra fattispecie (Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 2015, n. 533), l'ordinanza sindacale di rimozione adottata dal Sindaco, dopo che era stato adottato il piano di caratterizzazione della discarica nonché una nota con cui si intimava di attivare le azioni urgenti ed indifferibili di messa in sicurezza del sito, fornendo una serie puntuale di prescrizioni, è stata qualificata come ordinanza contingibile e urgente ex art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000 e non come ordinanza ex art. 240 d.lgs. 152/2006, così respingendosi tutte le censure che utilizzano come parametro le norme contenute negli artt. 239, 240, 242, 244, d.lgs. 152/2006.



## 16. Rimozione dell'amianto.

Dispone l'art. 12 della l. n. 257 del 1992:

*«Le unità sanitarie locali effettuano l'analisi del rivestimento degli edifici di cui all'articolo 10, comma 2, lettera l), avvalendosi anche del personale degli uffici tecnici erariali e degli uffici tecnici degli enti locali.*

*Con decreto del Ministro della sanità, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le norme relative agli strumenti necessari ai rilevamenti e alle analisi del rivestimento degli edifici, nonché alla pianificazione e alla programmazione delle attività di rimozione e di fissaggio di cui al comma 3 e le procedure da seguire nei diversi processi lavorativi di rimozione.*

*Qualora non si possa ricorrere a tecniche di fissaggio, e solo nei casi in cui i risultati del processo diagnostico la rendano necessaria, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dispongono la rimozione dei materiali contenenti amianto, sia floccato che in matrice friabile. Il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili.*

*Le imprese che operano per lo smaltimento e la rimozione dell'amianto e per la bonifica delle aree interessate debbono iscriversi a una speciale sezione dell'albo di cui all'art. 10 del d.l. 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 ottobre 1987, n. 441. Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, stabilisce con proprio decreto, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i requisiti, i termini, le modalità e i diritti di iscrizione. Le imprese di cui al presente comma sono tenute ad assumere, in via prioritaria, il personale già addetto alle lavorazioni dell'amianto, che abbia i titoli di cui all'art. 10, comma 2, lettera h), della presente legge.*

*Presso le unità sanitarie locali è istituito un registro nel quale è indicata la localizzazione dell'amianto floccato o in matrice friabile presente negli edifici. I proprietari degli immobili devono comunicare alle unità sanitarie locali i dati relativi alla presenza dei materiali di cui al presente comma. Le imprese incaricate di eseguire lavori di manutenzione negli edifici sono tenute ad acquisire, presso le unità sanitarie locali, le informazioni necessarie per l'adozione di misure cautelative per gli addetti. Le unità sanitarie locali comunicano alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano i dati registrati, ai fini del censimento di cui all'articolo 10, comma 2, lettera l).*

*I rifiuti di amianto sono classificati tra i rifiuti speciali, tossici e nocivi, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, in base alle caratteristiche fisiche che ne determinano la pericolosità, come la friabilità e la densità».*

L'allegato al d.m. 6 settembre 1994 (contenente normative e metodologie tecniche riguardanti, tra l'altro, "il controllo dei materiali contenenti amianto e le procedure per le attività di custodia e manutenzione in strutture edilizie contenenti materiali di amianto; le misure di sicurezza per gli interventi di bonifica"), al punto 2 ("Valutazione del rischio") dispone *«La presenza di materiali contenenti amianto in un edificio non comporta di per sé un pericolo per la salute degli occupanti. Se il materiale è in buone condizioni e non viene manomesso, è estremamente improbabile che esista un pericolo apprezzabile di rilascio di fibre di amianto. Se invece il materiale viene danneggiato per interventi di manutenzione o per vandalismo, si verifica un rilascio di fibre che costituisce un rischio potenziale. Analogamente se il materiale è in cattive condizioni, o se è altamente friabile, le vibrazioni dell'edificio, i movimenti di persone o macchine, le correnti d'aria possono causare il distacco di fibre legate debolmente al resto del materiale».*

Al punto 2c ("Materiali danneggiati"), l'allegato specifica che sono situazioni nelle quali esiste pericolo di rilascio di fibre di amianto con possibile esposizione degli occupanti, come ad esempio:

- materiali a vista o comunque non confinati, in aree occupate dell'edificio, che si presentino:
  - danneggiati per azione degli occupanti o per interventi manutentivi;
  - deteriorati per effetto di fattori esterni (vibrazioni, infiltrazioni d'acqua, correnti d'aria, ecc.), deteriorati per degrado spontaneo;
  - materiali danneggiati o deteriorati o materiali friabili in prossimità dei sistemi di ventilazione.

Sono queste le situazioni in cui si determina la necessità di un'azione specifica da attuare in tempi brevi, per eliminare il rilascio in atto di fibre di amianto nell'ambiente.

I provvedimenti possibili possono essere il restauro dei materiali ovvero l'intervento di bonifica secondo uno dei metodi indicati al punto 3 dello stesso allegato (rimozione, incapsulamento, confinamento).

Secondo il punto 4, ("Programma di controllo dei materiali di amianto in sede - Procedure per le attività di custodia e di manutenzione"), dal momento in cui viene rilevata la presenza di materiali contenenti amianto in un edificio, è necessario che sia messo in atto un programma di controllo e manutenzione al fine di ridurre al minimo l'esposizione degli occupanti. Tale programma implica mantenere in buone condizioni i materiali contenenti amianto, prevenire il rilascio e la dispersione secondaria di fibre, intervenire correttamente quando si verifichi un rilascio, verificare periodicamente le condizioni dei materiali contenenti amianto.

Quanto al programma di controllo il punto 4° precede che il proprietario dell'immobile e/o il responsabile dell'attività che vi si svolge dovrà:

- designare una figura responsabile con compiti di controllo e coordinamento di tutte le attività manutentive che possono interessare i materiali di amianto;
- tenere un'idonea documentazione da cui risulti l'ubicazione dei materiali contenenti amianto.

Il punto 7 ("Coperture in cemento-amianto"), prevede specifiche procedure operative per eliminare il rischio amianto dalle coperture degli edifici (rimozione, incapsulamento, sopra-copertura).

La giurisprudenza ha osservato che, tenuto conto di quanto previsto, tra l'altro, dal punto 4 dell'allegato al d.m. 6 settembre 1994, nonché dall'art. 12, commi 3 e 5, vanno distinte le tipologie di obblighi imposti dalla normativa di settore (Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2021, n. 1759; sez. IV, 9 novembre 2019, n. 7665).

Vanno, pertanto, distinti:

- gli obblighi di controllo e di manutenzione, gravanti su chi attualmente detiene o utilizza il bene;
- gli obblighi di intervento e di bonifica, gravanti sul proprietario.

Questi ultimi ed i costi relativi sono posti a carico del proprietario, non tanto perché questi è tenuto all'attuazione del programma di manutenzione e controllo, ma piuttosto perché l'immobile - deteriorato per degrado spontaneo o per fattori esterni - ha finito per presentare dei vizi strutturali, i cui costi di eliminazione non possono che gravare sul titolare del corrispondente diritto reale (Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 2022, n. 767).

La regola posta dall'art. 12, comma 3, della legge n. 257 del 1992 - secondo cui, per le strutture in amianto degli edifici, "il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili" - è dunque riferita ai proprietari, non in quanto detentori degli immobili bensì in quanto titolari del corrispondente diritto reale sui beni attinti da vizio strutturale, trattandosi di norma che individua il destinatario finale della spesa.

Resta fermo che, secondo le norme riguardanti la cessazione dell'impiego dell'amianto la copertura di un fabbricato, fino a che non rovina a terra divenendo inutilizzabile, svolge un ruolo di protezione che impedisce di qualificarla come "rifiuto" in senso tecnico; da qui l'impossibilità di configurare, rispetto ad una tale copertura, la fattispecie dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti. Pertanto, fino a che la copertura del fabbricato in questione non è sottratta alla sua funzione originaria e principale, non può definirsi "rifiuto" ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2020, n. 1759; 9 novembre 2019, n. 7665).

## 17. Profili procedimentali.

### 17.1. Partecipazione al procedimento.

In tema di partecipazione al procedimento si segnala Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2016, n. 1301 la quale, dopo aver ricordato che, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, «*Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate*», ha richiamato il consolidato orientamento (Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705; sez. II, parere 21 giugno 2013, n. 2916; sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061), secondo cui il legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo. Di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati e non si può applicare il temperamento che l'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge

### 17.2. Motivazione.

Sul punto si segnala:

- a) Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2020, n. 7117, secondo cui l'obbligo di motivazione non può ritenersi violato qualora, anche a prescindere dal tenore letterale dell'atto finale, i documenti dell'istruttoria abbiano una propria autosufficienza e, in quanto richiamati *per relationem*, offrano comunque elementi sufficienti dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni poste a

- sostegno della determinazione assunta (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2015, n. 2011);
- b) Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658 secondo cui l'art. 242 del d.lgs. 152/2006 richiamato dall'art. 252, comma 4, per i siti di interesse nazionale, non prevedono in alcun modo che l'autorità competente, nel momento in cui l'approva, debba esprimere sulla determinazione conclusiva della conferenza di servizi un proprio giudizio da essa in qualche modo distinto e autonomo, potendo bastare anche il rinvio *per relationem* alla determinazione stessa;
- c) Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2019, n. 8713, secondo la quale la motivazione *per relationem* è ammessa, purchè si possa, attraverso l'atto richiamato, ricostruire il percorso logico-giuridico seguito dalla decisione amministrativa.

Sulla rilevanza delle osservazioni del privato, si segnala ancora Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2020, n. 7117, la quale osserva che, ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, della l. n. 241/90 – nella versione applicabile *ratione temporis* – l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento “valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede” e che non dissimile è la formulazione dell'art. 242, comma 4, del codice dell'ambiente secondo cui, in caso di decisione a maggioranza della conferenza di servizi sul documento di analisi di rischio “la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza”.

Ciò posto la sentenza osserva che, a maggior ragione in caso di unanimità, la determinazione di conclusione del procedimento non può che conformarsi alla decisione della conferenza, né può essere attribuito valore di “prescrizione” al mero richiamo alle osservazioni svolte dall'Arpa contenuto nella determinazione conclusiva.

Quand'anche le osservazioni dell'Arpa fossero state meri suggerimenti, la decisione assunta in conferenza di servizi le ha comunque recepite quali prescrizioni, attraverso un preciso “autolimitate” che doveva essere rispettato dal comune.

Con riferimento alle indicazioni date da Arpa in seno al procedimento di caratterizzazione, nonché alla circostanza che l'approvazione del Piano sia avvenuta senza che l'Agenzia avesse avuto modo di valutare le integrazioni apportate dalla parte, la sentenza ha rilevato l'assenza di spiegazione logica del fatto che, pur avendo i partecipanti alla conferenza ritenuto necessario l'ulteriore contributo tecnico di Arpa, l'approvazione sia poi intervenuta senza che fossero stati acquisiti né tale contributo né ulteriori e/o diversi elementi istruttori.

## **18. Rivalsa del proprietario dopo la bonifica spontanea.**

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630), l'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, con scelta confermata dal codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, prevede una responsabilità solo patrimoniale del proprietario del suolo contaminato pur incolpevole, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale.

Non è cioè configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato.

Analogamente, secondo Cass. civ., sez. III, ordinanza 22 gennaio 2019, n. 1573, in tema di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute, a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà.

Ancora, secondo la giurisprudenza della Cassazione (Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2016, n. 14935) in materia di responsabilità per danno ambientale:

- a) la regola di cui del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 311, comma 3, penultimo periodo, nel testo modificato dalla L. 6 agosto 2013, n. 97, art. 25, per la quale «nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale», mira ad evitare la responsabilità anche per fatti altrui, sicché opera nei casi di plurime condotte indipendenti;
- b) il giudice della domanda di risarcimento del danno ambientale ancora pendente alla data di entrata in vigore della l. 6 agosto 2013, n. 97, essendo ormai esclusa la liquidazione per equivalente di quello, può ancora conoscere della domanda in applicazione del nuovo testo del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 311 come modificato prima dal d.l. n. 135 del 2009, art. 5 *bis*, coma 1, lett. b), cit. e poi dalla l. n. 97 del 2013, art. 25 cit., individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, determinandone il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati.

## **19. Natura del danno ambientale e legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento.**

La Corte costituzionale, con sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 ha affermato quanto segue:

- a) l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità;
- b) il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione;

- c) l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto;
- d) vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente;
- e) l'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme e non è un possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli;
- f) alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)
- g) è, inoltre, specificamente previsto il danno che il bene può subire (art. 18 n. 1). Esso è individuato come compromissione (dell'ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse;
- h) dette violazioni si traducono, in sostanza, nella vanificazione delle finalità protettive e per sé stesse costituiscono danno;
- i) la responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.);
- j) si può così provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma anche a prevenire ed a sanzionare l'illecito. Il tipo di responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori;
- k) lo stesso principio del *neminem laedere*, che era il supporto della responsabilità aquiliana, assume una nuova e diversa rilevanza e soprattutto un contenuto diverso, siccome comprensivo anche della riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario e l'illecito consiste nella violazione della norma e dei provvedimenti adottati in base ad essa;
- l) il danno è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici;
- m) la tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore

di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo;

- n) lo schema seguito porta a identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori sicchè risulta superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato.

Al contempo la Corte costituzionale, con sentenza 1 giugno 2016, n. 126, premesso che l'art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, riconosce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la possibilità di scegliere tra la via giudiziaria e quella amministrativa, ha evidenziato che, nel secondo caso (artt. 313 e 314 codice dell'ambiente), con ordinanza immediatamente esecutiva, il Ministero ingiunge a coloro che siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato.

Qualora questi non provvedano in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'art. 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti.

Ciò posto la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma nella parte in cui attribuisce al ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno.

Infatti, la nuova disciplina del potere di agire in via risarcitoria contenuta nella disposizione censurata si inserisce coerentemente nel nuovo contesto normativo e giurisprudenziale che, in attuazione della direttiva comunitaria CE 21 aprile 2004 n. 35, colloca il profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione.

Emerge così l'esigenza di una gestione unitaria, alla quale non può sottrarsi la fase risarcitoria, essendo volta a garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie che hanno questa specifica ed esclusiva destinazione.

Ciò non esclude che, ai sensi della norma censurata, sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale.

Quanto al paventato rischio di una inazione statale, specie nel caso di sovrapposizione tra danneggiato e danneggiante, il sistema è idoneo a scongiurarlo, posto

che, da un lato, la proposizione della domanda nel processo penale è solo una delle opzioni previste dal legislatore, potendo lo Stato agire direttamente in sede civile, o in via amministrativa, e, dall'altro, il codice dell'ambiente prevede che le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, possono, a tutela dell'interesse alla tempestività ed effettività degli interventi di risanamento, presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

Di tale interesse, suscettibile di tutela giurisdizionale già secondo principi generali, è espressamente prevista l'azionabilità dinanzi al giudice amministrativo.

Dunque, nel ritenere infondata la questione di legittimità dell'art. 311 d.lgs. n. 152 del 2006, la Corte costituzionale ha osservato che, ai sensi della norma, sussiste il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti: sul punto, il giudice delle leggi ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in forza del quale la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non soltanto al Ministro dell'ambiente per il risarcimento del danno ambientale, ma anche all'ente pubblico territoriale che, per effetto della condotta illecita, abbia subito un danno diverso da quello ambientale e derivante dalla lesione di interessi locali specifici e differenziati (cfr. Cass. pen., sez. III, 17 gennaio 2012, n. 19437).

Nella stessa prospettiva, la Corte di cassazione ha sottolineato che i soggetti, singoli o associati, diversi dallo Stato possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva (Cass. pen., sez. III, 9 luglio 2014 n. 24677).

## **20. Responsabilità penale.**

È stato affermato che la responsabilità del proprietario di un terreno, sul quale viene svolta un'illecita gestione di rifiuti, è configurabile a condizione che sussista un contributo causale consapevolmente fornito all'attività effettuata da terzi, non essendo sufficiente la colpevole inerzia del proprietario stesso a fronte della collocazione di rifiuti.

Né rileva, per configurare un concorso nel reato, la mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti, posto che la responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire l'evento lesivo e tale obbligo non può essere ravvisato nella inottemperanza all'ordinanza di rimozione dei rifiuti, in quanto provvedimento successivo all'abbandono (Cass. pen., sez. III, sent., 28 marzo 2019, n. 13606).

La sentenza ribadisce l'orientamento che esclude la responsabilità del proprietario di un terreno, sul quale viene realizzata una discarica di rifiuti, in dipendenza della citata sua qualità, all'infuori quindi della prova di un concreto contributo causale consapevolmente fornito all'attività effettuata da terzi.



In tal senso è stato affermato che il proprietario di un terreno non risponde, in quanto tale, dei reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata commessi da terzi, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, atteso che detta responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti (Cass. pen., sez. III, 5 aprile 2017, n. 30333; 1 ottobre 2014, n. 40528).

## **21. Sequestro e confisca di un immobile per ragioni ambientali. L'ordine di ripristino.**

In una fattispecie relativa al sequestro di un terreno su cui insistevano rifiuti abbandonati la Cassazione penale, dopo averne ritenuto sussistenti i presupposti in ragione del fatto che l'area era disseminata di rifiuti anche pericolosi ed in parte incendiati e che, inoltre, al momento stesso del sopralluogo della polizia giudiziaria, alcuni soggetti stavano scaricando nell'area materiali edilizi da demolizioni, ha osservato che, ai fini del sequestro preventivo, risulta del tutto irrilevante la proprietà del terreno a persona estranea alla commissione dei reati, in quanto il sequestro mira ad evitare la reiterazione degli illeciti.

Ricorda la Corte che il sequestro preventivo non finalizzato alla confisca implica l'esistenza di un collegamento tra il reato e la cosa e non tra il reato e il suo autore, sicché possono essere oggetto del provvedimento anche le cose in proprietà di un terzo, estraneo all'illecito ed in buona fede, se la loro libera disponibilità sia idonea a costituire pericolo di aggravamento o di protrazione delle conseguenze del reato ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti (Cass. pen., sez. III, 8 maggio 2019 n. 19667, nella fattispecie si trattava di sequestro preventivo di discarica abusiva realizzata su terreni di proprietà di soggetto estraneo all'abbandono).

Negli stessi termini è stato affermato che l'estraneità del proprietario rispetto alla condotta illecita del terzo non prelude, comunque, la possibilità di disporre il sequestro del fondo ove sono stati depositati i rifiuti, onde rimuovere il pericolo che il reato possa protrarsi o essere portato a conseguenze ulteriori; la Corte ha precisato che, diversamente, lo stato di buona fede del terzo estraneo al reato rileva ove il sequestro sia stato disposto esclusivamente ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p. in quanto funzionale alla confisca (Cass. pen, sez. III, 25 ottobre 2018, n. 57595).

La sentenza n. 19667/2019 cit. aderisce, dunque, all'orientamento che esclude l'automatica responsabilità del proprietario di un terreno, sul quale viene svolta un'illecita gestione di rifiuti, in dipendenza della citata sua qualità, all'infuori quindi della prova di un concreto contributo causale consapevolmente fornito all'attività effettuata da terzi (v., in argomento, Cass. pen., sez. III, 28 marzo 2019, n. 13606).

La confisca facoltativa prevista dall'art. 240, comma 1, c.p. è legittima quando sia dimostrata la relazione di asservimento tra cosa e reato, dovendo la prima essere collegata al secondo non da un rapporto di mera occasionalità, ma da uno stretto nesso strumentale, rivelatore dell'effettiva probabilità del ripetersi di un'attività punibile: pertanto, è illegittima la confisca quando, stante la cessazione dell'attività lavorativa, non sia prospettabile, in termini di reale probabilità, la prosecuzione della stessa condotta illecita (cfr. Cass. 13

settembre 2018, n. 52856, in un caso di confisca di una cabina di verniciatura annessa ad attività di aut carrozzeria).

Sulla tematica della confisca prevista in alcune disposizioni della l. n. 68/2015, si segnalano:

- a) Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2018, n. 28571, secondo cui in caso di condanna per realizzazione di discarica abusiva, la confisca potrà colpire l'intero bene soltanto se si accerti la responsabilità penale di tutti i comproprietari; diversamente, dovrà essere limitata alla quota ideale del soggetto condannato;
- b) Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2018, n. 2284 che ha affermato che l'introduzione nell'art. 260 d.lgs. 152/06 del comma 4 *bis*, il quale prevede che è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato, non sconfessa, ma anzi avalla il principio giurisprudenziale, formatosi in precedenza, secondo cui è obbligatoria, ai sensi dell'art. 259 d.lgs. cit., la confisca dei mezzi di trasporto impiegati per il traffico illecito di rifiuti;
- c) Cass. pen., sez. III, 4 aprile 2017, n. 16607, secondo cui anche in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p. sussiste l'obbligo di disporre la confisca del veicolo utilizzato per il trasporto;
- d) Cass. pen. Sez. III, 20 febbraio 2019, n. 19916, la quale ha stabilito che spetta al giudice dell'esecuzione e non al pubblico ministero provvedere all'esecuzione della confisca di una discarica abusiva e dell'ordine di bonifica della stessa.
- e) Cass. pen., sez. III, 27 maggio 2020, n. 15965, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452 *undecies*, comma 4, c.p., nella parte in cui prevede, per i soli delitti indicati nel 1° comma della medesima disposizione e non anche per le contravvenzioni previste dal d.lgs. 152/06, che, in caso di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi, non possa essere disposta la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto dei reati, in riferimento all'art. 3 cost.;
- f) Cass. pen., sez. III, 7 aprile 2020 n. 11581 che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452 *quaterdecies*, comma 5, c.p., nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere il reato, in riferimento all'art. 3 cost..

Ancora in tema di confisca:

- g) Cass. pen., sez. III, 4 aprile 2017, n. 16607 secondo cui, in tema di trasporto di rifiuti, anche in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p. sussiste l'obbligo di disporre la confisca del veicolo utilizzato per il trasporto;
- h) Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2018, n. 2284 secondo cui l'introduzione nell'art. 260 d.lgs. 152/06 — attività organizzate per il traffico di rifiuti —

del comma 4 *bis*, ad opera dell'art. 1, comma 3, l. 68/15, il quale prevede, tra l'altro, che è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato, non sconfessa, ma anzi avalla il principio giurisprudenziale, formatosi in precedenza, secondo cui è obbligatoria, ai sensi dell'art. 259 d.lgs. cit., la confisca dei mezzi di trasporto impiegati per il traffico illecito di rifiuti;

- i) Cass. pen., sez. III, 9 maggio 2019, n. 19916, la quale afferma che è abnorme l'ordinanza del giudice dell'esecuzione di trasmissione degli atti al p.m. per competenza, affinché provveda all'esecuzione della confisca e dell'ordine di bonifica ai sensi degli art. 256, comma 3, d.lgs. 152/06 e 181 d.lgs. 42/04;
- j) Cass. pen., sez. III, 11 maggio 2018, n. 28751, secondo cui in caso di condanna per il reato di gestione o realizzazione di discarica abusiva, la misura di sicurezza della confisca potrà colpire l'intero bene soltanto se si accerti la responsabilità penale di tutti i comproprietari; diversamente, dovrà essere limitata alla quota ideale del soggetto condannato ed il comproprietario non responsabile ha diritto ad ottenere la restituzione dell'area, limitatamente alla quota di sua spettanza, come proprietà individuale ed esclusiva di cui il reo non ha diritto di disporre, demandandosi alla fase esecutiva il compimento delle attività necessarie per l'individuazione della quota;
- k) Cass. pen., sez. III, 17 maggio 2018, n. 41216, per cui, salvo diverse disposizioni di legge, la competenza a risolvere eventuali questioni relative agli adempimenti esecutivi appartiene al giudice che ha adottato il provvedimento ablativo del bene destinato alla distruzione, e non al giudice dell'esecuzione; fattispecie relativa all'individuazione del soggetto incaricato di smaltire lastre di cemento-amianto di cui erano stati ordinati confisca e smaltimento unitamente al decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. b, d.lgs. 152/06;
- l) Cass. pen., sez. III, 19 ottobre 2022, n. 39511, secondo cui il provvedimento del giudice penale con il quale, in caso di condanna (o di «patteggiamento») per il reato di discarica abusiva, ordina, oltre la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata la discarica, anche la bonifica e il ripristino dello stato dei luoghi, ha natura di sanzione amministrativa irrogata dal giudice penale;
- m) Cass. pen., sez. III, 12 gennaio 2022, n. 516, la quale afferma che, al fine di evitare la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato, incombe sul terzo estraneo al reato, individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati, l'onere di provare la sua buona fede ovvero che l'uso illecito del mezzo gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente;
- n) Cass. pen., sez. III, 13 gennaio 2020, n. 847, secondo cui il sequestro preventivo dell'area su cui è stata realizzata una discarica abusiva deve essere mantenuto anche qualora i luoghi siano stati sottoposti a bonifica, in quanto, trattandosi di bene del quale è prevista la confisca obbligatoria ex art. 256,

- comma 2, d.lgs. 152/06, tale circostanza non fa venir meno le esigenze di cautela sottese all'adozione del provvedimento;
- o) Cass. pen., sez. III, 9 maggio 2019, n. 19916, secondo cui spetta al giudice dell'esecuzione e non al p.m. provvedere all'esecuzione della confisca di una discarica abusiva e dell'ordine di bonifica della stessa;
  - p) Cass. pen., sez. III, 2 aprile 2019, n. 43430, la quale afferma che, posto che l'ultimo comma dell'art. 452 *quaterdecies* c.p. prevede la confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che ne costituiscono il prodotto o il profitto, quando non è possibile la confisca diretta si procede alla confisca per valore equivalente; nella specie, i rifiuti, inizialmente sequestrati, erano stati successivamente venduti, avendo un valore economico, sicché è stato disposto il sequestro preventivo funzionale alla confisca del denaro ricavato dalla vendita stessa;
  - q) Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2020, n. 16436, secondo cui non può essere disposta la confisca dell'area adibita a discarica abusiva, in caso di estinzione del reato (nella specie, per prescrizione), né a norma dell'art. 256, comma 3, d.lgs. 152/06, né a norma dell'art. 240, comma 2, c.p.;
  - r) Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2020, n. 10091, che afferma che in tema di confisca facoltativa ai sensi dell'art. 240, comma 1, c.p., la motivazione del provvedimento non può essere basata sul solo rapporto di asservimento del bene rispetto al reato, ma deve anche riguardare la circostanza che il reo, secondo l'*id quod plerumque accidit*, reitererebbe l'attività punibile se restasse nel possesso di detto bene, in quanto la misura, per la sua natura cautelare, tende a prevenire la commissione di nuovi reati.

È stato anche affermato che, ponendosi il potere del giudice di ordinare la bonifica (ed il ripristino dello stato dei luoghi) in parallelo all'autorità amministrativa, titolare di autonomo potere, deve riconoscersi a tale misura natura di sanzione amministrativa irrogata dal giudice penale (cfr. Cass. pen., sez. III, 12 aprile 2019, n. 28175).

## **22. Riparto di competenze Stato-Regioni in tema di bonifiche ambientali.**

Sul tema si rinvia al § 1.2.

### **23. Riparto di giurisdizione in materia ambientale.**

#### **23.1. Aspetti generali.**

Dispone l'art. 133, lett. s) c.p.a. (d.lgs. n. 104 del 2010) che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti in violazione delle disposizioni in materia di danno ambientale nonché avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'Ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, prevenzione o contenimento del danno ambientale e di

risarcimento del danno ambientale». Secondo la giurisprudenza del giudice regolatore, ai fini del riparto di giurisdizione rileva il carattere reale e assoluto della tutela invocata.

Già con la sentenza 8 giugno 2006, n. 23735, la Cassazione a sezioni unite, ha ritenuto che il diritto fondamentale alla salute, proclamato dall'art. 32 Cost., opera nelle relazioni private e limita l'esercizio dei pubblici poteri nel senso che esso è sovrastante all'amministrazione la quale non ha alcun potere, neppure per motivi di interesse pubblico, non solo di affievolirlo, ma neanche di pregiudicarlo di fatto e indirettamente. Pertanto, nelle controversie che hanno per oggetto la tutela del diritto alla salute non vale il richiamo alla posizione di preminenza della funzione della pubblica amministrazione, la quale è priva di qualunque potere di affievolimento di un diritto soggettivo valutato come fondamentale e assoluto dall'ordinamento. Ne deriva, secondo la citata sentenza, che la domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per conseguire il risarcimento dei danni alla salute, è devoluta al giudice ordinario.

Come ha chiarito in altre decisioni la giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., sez. un. 31 gennaio 2018, n. 2338; 6 settembre 2013, n. 20571; 15 ottobre 1998, n. 10186) va ricondotta allo stesso criterio la tutela inibitoria e quella risarcitoria del danno in forma specifica che assume un carattere prioritario e proprio rispetto all'azione generale risarcitoria ex art. 2043 c.c. e ciò sia con riferimento al diritto alla salute di rango costituzionale che a quello di proprietà per ciò che concerne la tutela accordata al titolare del diritto reale dall'art. 844 c.c. Appartiene pertanto alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili cfr. (Cass. civ., sez. un., 8 maggio 2017, n. 11142).

Questo quadro giurisprudenziale è valido e operante anche in materia di danno ambientale ed è conforme alla legislazione in materia. In particolare il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 310, nel prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di danno ambientale, si riferisce alla sola ipotesi in cui i provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale siano impugnati dai soggetti portatori di un interesse alla tutela ambientale indicati dal precedente art. 309. Rimane invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui l'azione sia promossa da soggetti a cui il fatto produttivo del danno ambientale abbia recato un danno personale alla salute o alla proprietà secondo quanto previsto del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 313, comma 7).

Né questo sistema di attribuzione della giurisdizione viene ad alterarsi se l'attività di impresa che si presenti nociva o intollerabile per i terzi sia comunque conforme ai provvedimenti autorizzativi della pubblica amministrazione perché, come si è detto, la pubblica amministrazione non ha un rapporto di supremazia nei confronti dei soggetti terzi rispetto all'attività soggetta alla sua autorizzazione e controllo e non può pertanto ledere né affievolire con i suoi provvedimenti diritti soggettivi fondamentali come il diritto alla salute o diritti reali come quello di proprietà, la cui tutela dalle immissioni è già bilanciata rispetto al diritto di utilizzazione delle proprietà confinanti sulla base del parametro della tollerabilità.

È erroneo pertanto distinguere, ai fini del riparto di giurisdizione, l'ipotesi in cui la nocività o intollerabilità derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, che rendono possibile l'esercizio dell'attività, dalla ipotesi in cui, al contrario, l'esercizio dell'attività sia in concreto conforme ai provvedimenti amministrativi che la legittimano e regolano. Nel primo caso il Giudice ordinario sarà tenuto a sanzionare, inibendola o riportandola alla conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, nel secondo caso dovrà disapplicare quest'ultima e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminare le conseguenze nocive o intollerabili in danno dei terzi.

Alla stregua di tali principi è stata affermata la sussistenza della giurisdizione ordinaria in una fattispecie in cui i ricorrenti siano portatori di una posizione di diritto soggettivo individuale che hanno azionato per far valere la tutela della loro salute e il rispetto della tollerabilità delle immissioni nella loro proprietà cui si contrappone l'attività imprenditoriale svolta per l'espletamento di un servizio di rilevanza pubblica quale è il trattamento dei rifiuti mediante l'utilizzazione di un impianto termovalorizzatore di incenerimento. Nel conflitto fra il diritto all'esercizio dell'impresa autorizzata dalla pubblica amministrazione e quello dei privati alla salute e al rispetto del limite di tollerabilità delle immissioni nella loro proprietà, non può che prevalere quest'ultimo (Cass. civ., sez. un., 23 aprile 2020, n. 8092).

Dunque, in relazione alla domanda di inibitoria relativa a una attività di impresa autorizzata e controllata dalla p.a., non sussiste la giurisdizione amministrativa neanche avendo riguardo al criterio del *petitum* sostanziale, seguito univocamente dalla giurisprudenza delle Sezioni unite, laddove la parte abbia agito per la tutela del diritto alla salute e di proprietà, chiedendo l'inibizione totale dell'attività di trattamento dei rifiuti o eventualmente la sua riconduzione entro limiti di tollerabilità e non nocività per la salute e non per l'annullamento dei provvedimenti amministrativi che hanno legittimato tale l'attività delle ricorrenti (tra le tante: Cass. civ., sez. un., 20 settembre 2019, n. 23536).

Con un recente arresto le sezioni unite (ordinanza 23 febbraio 2023, n. 5668) hanno ribadito che in materia di danno ambientale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 d.lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo.

### 23.2. Condotte lesive ma conformi a provvedimenti autorizzatori.

L'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della p.a. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a

conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose.

Coerentemente è stato affermato che spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno alla salute avanzata nei confronti della p.a. qualora sia dedotta l'omessa adozione degli opportuni provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento, in quanto l'azione si basa sulla tutela del fondamentale diritto alla salute che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, ha sempre natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo.

Si trattava di una fattispecie in cui, regolando un conflitto negativo sollevato dal giudice amministrativo, le sezioni unite hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario e cassato il provvedimento del tribunale, il quale - ritenendo che la domanda riguardasse il mancato esercizio, da parte del comune e della amministrazione statale, dei poteri amministrativi finalizzati alla tutela dei cittadini dall'inquinamento atmosferico - l'aveva declinata.

Il caso concreto riguardava i livelli di inquinamento atmosferico esistenti nel comune di Milano: segnatamente un privato, residente nella zona interessata dal fenomeno immissivo, aveva adito il giudice ordinario lamentando l'inosservanza, da parte dell'amministrazione, delle regole tecniche nonché dei canoni di diligenza e prudenza orientativi della gestione pubblicistica e chiedendo, al contempo, la condanna della stessa sia al *facere* specifico di provvedere all'eliminazione o riduzione, nei limiti di tollerabilità, delle immissioni nocive, sia al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, ingiustamente patiti.

Il giudice regolatore ha osservato che se è vero che il privato ha agito contro l'amministrazione lamentandone l'inerzia in ordine all'assunzione dei provvedimenti necessari per la tutela dell'ambiente dall'inquinamento, nella sostanza egli ha chiesto il risarcimento del danno alla salute e alla vita di relazione, subiti in conseguenza di quella inerzia.

Al fondamento della domanda, quindi, sta una pretesa che si basa sulla tutela di un diritto fondamentale, quello alla salute, che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo, con conseguente devoluzione della causa alla giurisdizione del giudice ordinario.

Tale indirizzo si pone nel solco di altri precedenti con i quali le sezioni unite avevano affermato, sulla base degli enunciati principi, la giurisdizione del giudice ordinario:

- a) in una controversia nella quale il privato, deducendo l'omessa adozione, da parte della p.a., degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto alla salute, domandi nei confronti della stessa il risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a immissioni intollerabili di odori e polveri provenienti da un'azienda agricola privata, venendo in rilievo, alla stregua del criterio del *petitum* sostanziale, un comportamento materiale di pura inerzia delle autorità pubbliche, suscettibile di compromettere il nucleo essenziale del diritto soggettivo inviolabile alla salute (Cass. civ., sez. un., 27 luglio 2022, n. 23436; ord. 12 novembre 2020, n. 25578);

- b) in tema di immissioni acustiche provenienti da aree pubbliche, in una controversia avente ad oggetto la domanda, proposta da cittadini residenti nelle zone interessate, di condanna della p.a. a provvedere, con tutte le misure adeguate, all'eliminazione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle immissioni nocive, nonché di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti, atteso che l'inosservanza da parte della p.a. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della p.a. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un *facere*, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione bensì un'attività soggetta al principio del *neminem laedere* (Cass. civ., sez. un., ord. 12 ottobre 2020, n. 21993).

### 23.3. Controversie relative al recupero dei costi sostenuti per il ripristino ambientale.

Circa le controversie promosse dall'ente locale per il recupero delle spese anticipate per la bonifica ambientale d'urgenza, la giurisprudenza delle sezioni unite ritiene che sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario (Cass. civ., sez. un., ord. 31 luglio 2018, n. 20350, relativa a controversia avente ad oggetto l'accertamento, in via riconvenzionale, del diritto di un comune al rimborso delle spese per la messa in sicurezza e bonifica ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 17, applicabile *ratione temporis*, conseguente all'adozione di un provvedimento amministrativo diretto ad imporre al responsabile privato l'esecuzione degli interventi di ripristino ambientale, la cui legittimità era stata definitivamente accertata dal giudice amministrativo).

Per considerazioni analoghe, in relazione ad una diversa vicenda sostanziale (Cass. civ., sez. III, ord. 22 gennaio 2019, n. 1573). Sulle questioni relative all'identificazione del responsabile dell'inquinamento e della congruità dell'importo a questi richiesto per il rimborso dei costi delle misure di messa in sicurezza e bonifica ambientali effettuate dalla pubblica amministrazione a causa della sua inerzia, sussiste, in altri termini, secondo l'indirizzo della Corte di cassazione, la giurisdizione del giudice ordinario, in quanto si tratta di diritti soggettivi e, in proposito, non vi è attività discrezionale dell'amministrazione, ma attività strettamente vincolata.

L'attività discrezionale dell'autorità amministrativa riguarda esclusivamente l'individuazione delle misure di sicurezza da attuare e le modalità della loro esecuzione: esclusivamente con riguardo a questo segmento del procedimento sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, mentre sulle questioni patrimoniali (e, quindi, anche sull'individuazione del responsabile e sulla congruità degli importi spesi per le misure di messa in sicurezza e bonifica ambientale) la giurisdizione spetta sempre al giudice ordinario.

Quindi è stato affermato che con riguardo alle attività di messa in sicurezza e di bonifica ambientale di siti inquinati poste in essere dagli enti locali in surroga del responsabile dell'inquinamento, ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, nonché del d.m. 25 ottobre 1999 n. 471, di attuazione dello stesso, applicabili *ratione temporis*, nonché delle eventuali leggi regionali di disciplina della materia, la possibilità per l'ente locale di procedere al recupero delle relative spese direttamente in via esecutiva nei confronti del



responsabile mediante iscrizione a ruolo delle corrispondenti somme sussiste solo laddove sia stata posta in essere la procedura amministrativa prevista dal complesso normativo richiamato (che richiede la preventiva individuazione del responsabile dell'inquinamento e degli interventi necessari, una diffida ad adempiere entro 48 ore al predetto responsabile e, solo in caso di inerzia di quest'ultimo, l'esecuzione degli interventi in surroga), i cui atti sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, con riserva della giurisdizione del giudice ordinario per le questioni patrimoniali (e, in particolare, per quelle relative all'individuazione del responsabile dell'inquinamento e della congruità dell'importo a questi richiesto per il rimborso); nel caso in cui vengano invece effettuati dall'ente locale - a causa dell'urgenza - interventi di bonifica e/o messa in sicurezza di siti inquinati senza previa individuazione del responsabile dell'inquinamento e delle opere da eseguire e senza previa diffida ad adempiere al responsabile stesso, non potendo avere luogo l'indicato procedimento amministrativo, si configura una controversia esclusivamente patrimoniale, in relazione all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, alla sussistenza dell'urgenza di provvedere da parte dell'ente locale ed alla congruità dei relativi esborsi, il cui accertamento è integralmente riservato alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass. pen., sez. III, 23 dicembre 2021, n. 41436).

#### **24. Termine per impugnare.**

Con riguardo all'impugnazione da parte del proprietario del suolo, di un Piano di caratterizzazione proposto dalla società affittuaria è stato affermato che l'approvazione del Piano produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di doversi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel Piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In tali casi, infatti, non vi è ragione di discostarsi da quanto stabilito dall'art. 42 c.p.a. in ordine alla decorrenza del termine per impugnare.

Nel caso in cui, al contrario, l'impugnativa è stata proposta non dall'autore dell'inquinamento ma dal proprietario del suolo il cui interesse sostanziale è la bonifica del sito, pregiudicata non già dal contenuto e dalle prescrizioni del Piano di caratterizzazione, quanto dall'esito della successiva fase dell'analisi di rischio che ha esonerato l'affittuaria da tale adempimento, con il definitivo arresto del procedimento di bonifica, solo in tale momento l'impostazione e i contenuti del Piano di caratterizzazione manifestano, per il proprietario, la propria attitudine lesiva (Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 677; 17 novembre 2020, n. 7117).

Con riguardo all'impugnazione della determinazione conclusiva della conferenza, senza che sia stato impugnato il provvedimento finale è stato osservato che, per costante giurisprudenza, il deposito in giudizio di un provvedimento lesivo - e più in generale di qualsiasi atto che faccia sorgere un onere di impugnazione - vale conoscenza legale dello stesso per la parte che agisce attraverso il difensore, suo mandatario con rappresentanza ai fini della tutela processuale, e quindi fa decorrere il relativo termine di decadenza (Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2019; 5 settembre 2011, n. 4998). Ciò consegue dalla regola più generale prevista dall'art. 1391 c.c., per cui nei rapporti di rappresentanza "Nei casi in cui è rilevante lo stato di buona o di mala fede, di scienza o d'ignoranza di determinate circostanze, si ha riguardo alla persona del rappresentante".

È stata, pertanto, esclusa la violazione dell'art. 21 *bis* della legge 241 del 1990, a tenore del quale «*Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci*» sia per il tenore testuale della norma per cui la notificazione individuale è solo uno degli strumenti di conoscenza dell'atto, sia perché i provvedimenti cautelari ed urgenti come quelli di messa in sicurezza e caratterizzazione sono efficaci immediatamente (Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658).

## **25. Limiti al sindacato giurisdizionale.**

Premesso che, nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, le stesse possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati anormali o evidentemente illogici e contraddittori (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4588; sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379; sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36).

L'autorità amministrativa, trattandosi di risolvere questioni tecniche di particolare complessità, dispone, nell'individuare le soluzioni applicabili, di una discrezionalità molto ampia sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati anormali, o comunque manifestamente illogici (Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658).

Coerentemente si ritiene che non sia consentito chiedere al giudice di sostituire risultati diversi rispetto a quelli raggiunti dalla p.a., fondati ad esempio su una c.t.u. a lui sollecitata (Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle diverse valutazioni proposte dalle parti, in particolare con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021, n. 2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021, n. 4331).

Studi di questo genere infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e presi in considerazione dall'autorità competente (Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426).

Per giurisprudenza costante, lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo in materia di bonifiche va effettuato avuto riguardo allo stato di fatto e diritto presente al momento della sua emanazione, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze, secondo il principio *tempus regit actum* (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4588; 3 giugno 2021, n. 4246; sez. III, 15 maggio 2012, n. 2801; Corte cost., ord. 13 aprile 2018, n. 76; 22 maggio 2013 n. 90).

## **26. Conclusioni**

Al termine della rassegna si possono enucleare, senza pretese di esaustività, alcuni indirizzi da intendersi consolidati, in relazione a questioni sia di natura sostanziale che di natura processuale.

Con riguardo ai profili sostanziali la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- a) Non è possibile identificare una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell’ambiente”, poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze;
- b) va affermata la competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale;
- a) le espressioni utilizzate nell’art. 452 bis c.p., per descrivere il fatto vietato sono sufficientemente univoche, sia per quanto riguarda gli eventi che rimandano ad un fatto di danneggiamento e per i quali la specificazione che devono essere «significativi» e «misurabili» esclude che vi rientrino quelli che non incidono apprezzabilmente sul bene protetto, sia per quanto attiene all’oggetto della condotta precisamente descritto ai nn. 1 e 2 della norma incriminatrice;
- b) ogni qualvolta l’attività di deposito incontrollato di rifiuti sia prodromica ad una successiva fase di smaltimento o di recupero del rifiuto, caratterizzandosi come una forma, per quanto elementare, di gestione del rifiuto, la relativa illiceità penale permea di sé l’intera condotta (quindi sia la fase prodromica che quella successiva), integrando, pertanto, una fattispecie penale di durata, la cui permanenza cessa soltanto con il compimento delle fasi ulteriori rispetto a quella di deposito, con le conseguenze a livello di decorrenza del termine prescrizione; nel caso in cui, invece, l’attività non costituisca l’antecedente di una successiva fase volta al compimento di ulteriori operazioni, ma racchiuda in sé l’intero disvalore penale della condotta, essa è idonea ad integrare un reato permanente, in quanto, essendosi il reato pienamente perfezionato ed esaurito in tutte le sue componenti oggettive e soggettive, risulterebbe del tutto irragionevole non considerarne oramai cristallizzati i profili dinamici fin dal momento del rilascio del rifiuto;
- c) il reato di omessa ottemperanza all’ordine di rimozione dei rifiuti rivolto dall’autorità amministrativa si perfeziona alla scadenza del termine indicato dall’autorità, sicché l’eventuale adempimento successivo non ha alcuna rilevanza al fine di escludere la sussistenza del reato, che ha natura istantanea;
- d) la violazione delle condizioni di deposito temporaneo dei rifiuti presso lo stabilimento di produzione non configura un reato proprio a carico del titolare dell’impresa o del responsabile dell’ente, data la regola generale in materia ambientale della delegabilità di funzioni all’interno dell’organizzazione d’impresa e l’ipotizzabilità del concorso nel reato, ma definisce l’ambito di responsabilità per l’applicazione della normativa di cui all’art. 51 d.lgs. n. 22 del 1997, che coincide con l’attività di produzione di beni e servizi organizzata sotto forma di impresa, individuale o societaria o gestita in via istituzionale;
- e) esula dalla nozione di deposito temporaneo il raggruppamento di rifiuti effettuato ammassando indiscriminatamente rifiuti di varia natura (pneumatici fuori uso, motori, vernici, oli minerali e grassi) nel perimetro aziendale;

- f) si ha deposito temporaneo, come tale lecito, quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo della loro produzione; si ha deposito preliminare o stoccaggio, che richiede l'autorizzazione o la comunicazione in procedura semplificata, quando non sono rispettate le condizioni previste dall'art. 6, lett. m), d.lgs. 22/97 per il deposito temporaneo di rifiuti; si ha invece deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore: tale ultima condotta è sanzionata penalmente, se posta in essere da soggetti titolari di impresa o da responsabili di enti, mentre è sanzionata in via amministrativa, quando sia effettuata da persone fisiche diverse da quelle precedentemente indicate;
- g) l'amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza (m.i.s.e.) e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), del codice dell'ambiente, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione; pertanto il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p);
- h) in senso contrario, pur generalmente negando che a carico del proprietario incolpevole possano essere addossati oneri di bonifica (stante la rispettiva natura sanzionatoria), in forza del principio di precauzione, anche le misure di messa in sicurezza d'emergenza vanno fatte rientrare tra quelle preventive, potenzialmente gravanti sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa; la regola così delineata non consente eccezioni nei casi di presunta "contaminazione storica", che anzi la normativa ricomprende in modo espresso all'art. 242, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, e ciò è conforme a logica, trattandosi comunque di fronteggiare un pericolo attuale, indipendentemente dall'epoca in cui se ne sono poste le premesse;
- i) la partecipazione al procedimento amministrativo (di caratterizzazione) non costituisce un comportamento coercibile o obbligatorio, ed avviene nell'interesse di chi vi prende parte: deve, pertanto escludersi una possibile responsabilità da "contatto procedimentale", in ragione del fatto che tale partecipazione è stata spontanea;
- j) la responsabilità solidale del proprietario è imputabile a colpa omissiva, consistente nella mancata adozione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e protezione dell'area;
- k) la valutazione secondo cui in capo al proprietario non autore della violazione va escluso l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, non rileva nel caso in cui costui abbia esercitato la facoltà di intervenire volontariamente per evitare le eventuali conseguenze derivanti dai vincoli gravanti sull'area;

- l) ove il proprietario non responsabile dell'inquinamento si vincoli volontariamente ad eseguire gli interventi di bonifica e messa in sicurezza, gli obblighi derivanti dall'adesione all'accordo di programma non sono legati da un rapporto sinallagmatico con l'erogazione dei contributi pubblici previsti a sostegno di tali interventi, laddove peraltro risulti evidente che l'adesione all'accordo si fonda sull'interesse ad accelerare o incentivare la possibilità di utilizzo dei siti inquinati, ovvero di evitare gli oneri reali conseguenti all'attuazione degli interventi di ripristino ambientale da parte dei soggetti pubblici competenti, come previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- m) la responsabilità penale del proprietario di un terreno, sul quale viene svolta un'illecita gestione di rifiuti, è configurabile a condizione che sussista un contributo causale consapevolmente fornito all'attività effettuata da terzi, non essendo sufficiente la colpevole inerzia del proprietario stesso a fronte della collocazione di rifiuti;
- n) posta la trasmissibilità *mortis causa* dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati, gli eredi subentrano nella posizione del *de cuius in universum jus*, sì che non rileva la circostanza che essi non abbiano mai avuto un collegamento con l'area di cava destinata al deposito di rifiuti inquinanti, né abbiano tratto benefici economici dall'utilizzo di detta cava. Infatti, pur non potendo essere loro direttamente imputato un comportamento commissivo od omissivo in relazione all'inquinamento del sito, per non avere mai compiuto attività potenzialmente inquinanti sul terreno, l'ampiezza della responsabilità debitoria degli eredi non è limitata dalla conoscenza o conoscibilità dei debiti del *de cuius* e, dunque, proprio secondo il principio comunitario «chi inquina paga», se ad inquinare è stato anche il *de cuius*, coloro che gli sono subentrati *in universum jus* sono personalmente tenuti alla bonifica;
- o) la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento;
- p) al di fuori di espresse previsioni normative (come quelle in materia di amianto, laddove si pongono specifici obblighi di sorveglianza in capo all'attuale detentore dei beni inquinati: cfr. l. n. 257 del 1992 e relativo regolamento attuativo), è da escludere la possibilità che si trasferiscano in capo alla curatela determinati obblighi originariamente incumbenti sul responsabile o sul proprietario dell'area cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa (ad esempio, gli obblighi di ripristino dello stato dei luoghi finalizzati alla rimozione di una situazione di pericolo per la salute e per l'ambiente);
- q) il reato di deposito incontrollato di rifiuti, previsto dall'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è configurabile anche in caso di attività occasionale commessa non soltanto dai titolari di imprese e responsabili di enti che effettuano una delle attività indicate al comma 1 della richiamata disposizione (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione), ma anche da qualsiasi

- impresa avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 c.c., o di ente, con personalità giuridica o operante di fatto e nel caso di gestione limitata alla liquidazione sociale;
- r) la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società che non sia autrice dell'inquinamento, ma che sia subentrata per effetto di fusione per incorporazione, o di scissione, o di cessione di ramo d'azienda, ecc.;
  - s) il curatore fallimentare, anche se è autorizzato dagli organi della procedura a non acquisire all'attivo o a non liquidare un bene immobile appartenente al soggetto fallito, ha comunque il dovere di provvedere alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti ivi presenti;
  - t) in senso contrario: la responsabilità del curatore fallimentare per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti è strettamente connessa alla detenzione dell'immobile nel quale si trovano i rifiuti; egli non può quindi essere ritenuto responsabile della rimozione dei rifiuti ove non abbia acquisito la detenzione dell'area sulla quale sono situati tali rifiuti mediante inserimento della stessa nell'inventario dei beni dell'impresa fallita;
  - u) secondo le norme riguardanti la cessazione dell'impiego dell'amianto la copertura di un fabbricato, fino a che non rovina a terra divenendo inutilizzabile, svolge un ruolo di protezione che impedisce di qualificarla come "rifiuto" in senso tecnico; da qui l'impossibilità di configurare, rispetto ad una tale copertura, la fattispecie dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti. Pertanto, fino a che la copertura del fabbricato in questione non è sottratta alla sua funzione originaria e principale, non può definirsi "rifiuto" ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006;
  - v) l'obbligo di motivazione di un provvedimento in materia ambientale non può ritenersi violato qualora, anche a prescindere dal tenore letterale dell'atto finale, i documenti dell'istruttoria abbiano una propria autosufficienza e, in quanto richiamati per *relationem*, offrano comunque elementi sufficienti dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni poste a sostegno della determinazione assunta;
  - w) in tema di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute, a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà;
  - x) il danno ambientale ha natura patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici;
  - y) ai fini del sequestro preventivo, risulta del tutto irrilevante la proprietà del terreno a persona estranea alla commissione dei reati, in quanto il sequestro mira ad evitare la reiterazione degli illeciti;
  - z) la confisca facoltativa prevista dall'art. 240, comma 1, c.p. è legittima quando sia dimostrata la relazione di asservimento tra cosa e reato, dovendo la prima essere collegata al secondo non da un rapporto di mera occasionalità, ma da uno stretto nesso strumentale, rivelatore dell'effettiva probabilità del ripetersi di un'attività

punibile: pertanto, è illegittima la confisca quando, stante la cessazione dell'attività lavorativa, non sia prospettabile, in termini di reale probabilità, la prosecuzione della stessa condotta illecita;

- aa) spetta allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati: per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze.

Con riguardo ai profili processuali la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- bb) nelle controversie che hanno per oggetto la tutela del diritto alla salute non vale il richiamo alla posizione di preminenza della funzione della pubblica amministrazione, la quale è priva di qualunque potere di affievolimento di un diritto soggettivo valutato come fondamentale e assoluto dall'ordinamento, pertanto la domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per conseguire il risarcimento dei danni alla salute, è devoluta al giudice ordinario: tale conclusione è valida anche in materia di danno ambientale ed è conforme alla legislazione in materia;
- cc) l'approvazione del piano di caratterizzazione produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di doversi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006; nel caso in cui, al contrario, l'impugnativa è proposta non dall'autore dell'inquinamento ma dal proprietario del suolo il cui interesse sostanziale è la bonifica del sito, pregiudicata non già dal contenuto e dalle prescrizioni del Piano di caratterizzazione, quanto dall'esito della successiva fase dell'analisi di rischio che ha esonerato l'affittuaria da tale adempimento, con il definitivo arresto del procedimento di bonifica, solo in tale momento l'impostazione e i contenuti del piano di caratterizzazione manifestano, per il proprietario, la propria attitudine lesiva;
- dd) lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo in materia di bonifiche, connotata da ampia discrezionalità, va effettuato avuto riguardo allo stato di fatto e diritto presente al momento della sua emanazione, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze, secondo il principio *tempus regit actum*.