

sabato 27 febbraio 2010

AMMINISTRATIVO/ giurisdizioni  
di meritoArticoli - Quotidiano del:  
26/02/2010

**Discarica abusiva: chi inquina paga (e in genere non è il proprietario dell'area)**

(Tar Calabria, sezione prima, ordinanza n. 175/10; depositata il 20 febbraio)

di  
Antonella Mascaro\*

**La vicenda processuale:** In data 02.12.2009, a seguito dell'accertamento di una discarica abusiva su una area dell'autostrada SA-RC, il Comune di S. Stefano di Rogliano (Cosenza) emetteva l'Ordinanza Sindacale n. 20 con cui intimava all'A.N.A.S. S.p.A., proprietaria dell'area, di procedere alla rimozione e bonifica del sito. L'Azienda Nazionale Autonoma per le Strade conferiva mandato alla scrivente difesa al fine di impugnare il provvedimento ritenuto illegittimo. Il T.A.R. Calabria fissava l'udienza del 18 febbraio per la discussione dell'incidente di sospensione.

**La decisione del T.A.R. Calabria:** Con l'Ordinanza in commento il T.A.R. Calabrese accoglieva l'incidente di sospensione ritenendo il ricorso assistito dal prescritto "*fumus boni juris*" e rimandava ai principi espressi dalla stessa Sezione nella sentenza n. 1118 del 20.10.2009 confermativa della decisione assunta in altra fattispecie analoga con l'Ordinanza n. 423 depositata in data 26 maggio 2009 e già oggetto di apposito articolo pubblicato su *Diritto & Giustizia* ("*Nessun obbligo di rimozione e bonifica del sito in capo al proprietario dell'area senza previo accertamento del dolo o della colpa*" di Antonella MASCARO). Il commento all'ordinanza oggi in esame ci viene sollecitato proprio da quei principi, espressi dalla Prima Sezione del TAR calabrese, richiamati nella sentenza n. 1118 con motivazione articolata che spazia dall'esegesi della norma di riferimento, ai principi comunitari (Direttiva ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale), al codice civile (sulle presunzioni, sulla facoltà di recinzione del fondo per il proprietario ecc.), al comportamento del Comune e alla relativa istruttoria sull'individuazione degli effettivi responsabili dell'inquinamento (assenza di dolo e/o colpa in capo al proprietario dell'area adibita a discarica abusiva nonché ricostruzione del nesso di causalità). Per ragioni di spazio mi vedrò costretta a soffermarmi sui temi essenziali della decisione richiamati nell'Ordinanza in esame. Il Comune, nella specie, non ha esercitato il potere "*extra ordinem*" diviso dall'art. 54, comma 2°, del D. L.gvo 18 agosto 2000 n. 267 (T.U. Enti locali), ma quello diverso, previsto dall'art. 192 del D. L.gvo 03.04.2006 n. 152, non sussumibile nel "*genus*" del potere di ordinanza contigibile e urgente. L'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati, com'è noto, prevista dall'art. 192 precitato riproduce, nella sostanza, il modulo già previsto dall'art. 14 del D.L.gvo 05.02.1997 n. 22, non avente i connotati tipici dell'ordinanza contigibile ed urgente. Già l'art. 38 della legge n. 142 del 1990, poi trasfuso nell'art. 54, comma 2° del D.L.gvo. 18.08.2000 n. 267, attribuiva al sindaco il potere di adottare provvedimenti contigibili ed urgenti, a fronte di situazioni eccezionali di necessità e di urgenza. Il T.A.R. Calabrese, nella decisione in commento, ha evidenziato che tale potere non può mai trasmodare in una violazione del principio di legalità e va ancorato ad una serie di principi che devono guidarne l'utilizzo, quali appunto la necessità e l'urgenza, la durata limitata nel tempo, la motivazione, ovvero la insussistenza di altri poteri per risolvere la questione (Cons. St., Ad. Plen., 30.07.2007 n. 10; Sez. V, 28.05.2007 n. 2109; Sez. II 24.10.2007 n. 2210). Dalle precitate considerazioni, discende che il potere di ordinanza previsto dall'art. 192 del D. L.gvo. 03.04.2006 n. 152, ha un diverso fondamento rispetto alle ordinanze disciplinate dall'art. 54 T.U. enti locali. Nell'ordinanza sindacale è emerso, quindi, in modo inequivocabile che il Sindaco abbia agito non già avvalendosi dei poteri "*extra ordinem*", ma seguendo la procedura ordinaria. Nell'attuale sistema normativo, osservano i giudici calabresi, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati grava, in primo luogo, sull'effettivo responsabile dell'inquinamento stesso, mentre la mera qualifica di proprietario o detentore del terreno inquinato non implica di per sé l'obbligo di effettuarne la relativa bonifica. In tal senso disponevano già il D.L.gvo. 22/1997 (c.d. Decreto "RONCHI") ed il D.M. 471/1999 ed allo stesso modo era orientata la giurisprudenza (si vedano, fra tante, TAR Lombardia, Milani, sez. I, 08.11.2004 n. 5681; Sez. IV, 07.09.2007 n. 5782 e 18.12.2007 n. 6684; Cons. Stato, Sez. VI, 05.09.2005 n. 4525). La fattispecie del mero abbandono o deposito di rifiuti che - coinvolge anche i proprietari delle aree - va distinta da una situazione di vero e proprio inquinamento di un determinato sito, che è invece disciplinata dall'art. 17 dello stesso decreto

legislativo - seguito dal regolamento attuativo di cui al D.M. 25 ottobre 1999 n. 471 - che disciplina la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati. Il suindicato assetto normativo sul dovere di bonifica è stato confermato dal vigente D. L.gvo. 152/2006 (abrogativo il D. L.gvo 22/1997), che pone l'obbligo di bonifica in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare (artt. 242 e 244 D. L.gvo 152/2006), mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica (art. 245); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica saranno realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250), salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica e la qualificazione degli interventi relativi come onere reale sul fondo stesso, onere destinato pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà del terreno (art. 253). Il complesso di questa disciplina, conforme al diritto comunitario, appare ispirata al c.d. Principio del "chi inquina paga", da intendersi in senso sostanzialistico (per un richiamo all'effettività come criterio guida nell'interpretazione del diritto comunitario ambientale: Corte di Giustizia Ce 15 giugno 2000 in causa ARCO). Detto principio consiste, in definitiva, nell'imputazione dei costi ambientali (c.d. Esternalità ovvero costi sociali estranei alla contabilità ordinaria dell'impresa) al soggetto che ha causato la compromissione ecologica illecita. Con specifico riguardo alla contaminazione dei siti, pare rilevante quanto stabilito dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004. Alla luce dell'esigenza di effettività della protezione dell'ambiente, l'imputabilità dell'inquinamento può avvenire per condotte attive ma anche per condotte omissive, e la prova può essere data in via diretta od indiretta, ossia mediante "presunzioni semplici", ai sensi dell'art. 2727 Cod. Civ.. L'esegesi della norma è tracciata dal C.d.S., Sez. V, 25 agosto 2008 n. 4061, il quale ha escluso che la norma configurasse una ipotesi legale di responsabilità oggettiva (vieppiù, per fatto altrui). Ne discende il corollario, evidentissimo sebbene implicito, che l'onere economico della bonifica del fondo - ovviamente necessaria - non potrà porsi a carico del proprietario, ma resterà per forza di cose socializzato, nei modi e secondo la scansione procedimentale di cui all'art. 250 del D. L.gvo n. 152 del 2006. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi, scrivono i giudici amministrativi calabresi, le regioni possono istituire appositi fondi. Nessuna colpa può ravvisarsi in capo al proprietario dell'area che non ha recintato il fondo in quanto l'art. 841 Cod. civ. costituisce una mera facoltà del proprietario, e, dunque, giammai un suo obbligo. Nella fattispecie in esame a fronte di inquinamenti conclamati ed indiscutibili, non risulta alcun accenno ad eventuali circostanze indiziarie, atte a far concludere per la sussistenza di un nesso causale fra la contaminazione rilevata ed una qualche condotta comunque ascrivibile al proprietario dell'area, con la conseguenza che la bonifica del sito potrà essere effettuata soltanto applicando correttamente il già indicato art. 250 del d. L.gvo n. 152 del 2006. Alla luce di questa interessantissima decisione in commento si ricava che le Amministrazioni comunali dovranno attivarsi concretamente nell'individuazione dei responsabili dell'inquinamento non potendosi, per come sino ad oggi si è riscontrato, limitare ad una presunzione di responsabilità del proprietario del fondo inquinato. Il principio è chiaro: "chi inquina paga" e la maggior parte delle volte non è il proprietario dell'area!

\* *Avvocato del Foro Libero di Catanzaro*  
[www.avvocaticiambronemascaro.com](http://www.avvocaticiambronemascaro.com)

[Indietro](#)