

SULLA DISTINZIONE TRA BONIFICA E ABBANDONO RIFIUTI

DI FEDERICO PERES

Consiglio di Stato, IV, 23 dicembre 2021, n. 8546 – Pres. Giovagnoli, Est. Rotondo – Omissis S.r.l. c. Comune di Bolognano - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Il concetto di inquinamento e quello di bonifica sono strettamente correlati e interdipendenti ma distinti da quello di rifiuto; infatti, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lettera a), del d. lgs. 152/2006 la disciplina delle bonifiche non si applica all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del decreto legislativo n. 152/2006.

IL CASO

Il caso deciso dal Consiglio di Stato riguarda un'area sita in Bolognano, località Piano d'Orta, un tempo appartenente ad una Società allora attiva nel settore della chimica e passata poi in proprietà ad altra società. Accertato che l'inquinamento del suolo era riconducibile alla prima, il Ministero dell'Ambiente le ordinava di procedere con la bonifica, ma parimenti riteneva la nuova proprietaria tenuta alla demolizione degli immobili pericolanti presenti nell'area e alla rimozione dei rifiuti di demolizione rinvenuti sul terreno.

La nuova proprietaria presentava ricorso ritenendo che la demolizione degli immobili, essendo funzionale alla bonifica, avrebbe dovuto essere ordinata non al proprietario, bensì sempre al responsabile dell'inquinamento come già individuato.

Il Tar accoglieva il ricorso, non tanto per l'estraneità del nuovo proprietario quale responsabile della demolizione, bensì in forza del fatto che l'ordinanza di demolizione non aveva correttamente ed esaustivamente individuato le opere da demolire. Quanto alla rimozione dei rifiuti inerti presenti sull'area, il Tar affermava che non era stata fornita la prova certa della responsabilità diretta della nuova proprietaria e ordinava dunque di rimodulare l'ordinanza. Avverso la decisione del Tar che ha ritenuto – con le precisazioni di cui sopra – la nuova proprietaria obbligata sia alla demolizione degli edifici che alla rimozione degli inerti, la stessa presentava appello.

Con la sentenza qui in esame, il Consiglio di Stato, rigettava l'appello affermando, in premessa, che il concetto di inquinamento e bonifica sono strettamente correlati e interdipendenti, ma distinti dal concetto di rifiuto. È infatti lo stesso articolo 239, comma 2, lett. a) del d.lgs. n.152/2006 a disporre che la disciplina delle bonifiche non si applica all'abbandono dei rifiuti, regolato dalla parte quarta del medesimo decreto. Per questa ragione, in conformità a quanto affermato dal Tar, il Consiglio di Stato confermava che entrambi gli interventi (demolizione edifici e rimozione rifiuti inerti), non riguardando la contaminazione del suolo, non spettavano al responsabile dell'inquinamento, bensì all'attuale proprietario.

BONIFICA E RIFIUTI SONO CONCETTI DISTINTI MA SPESSO SOVRAPPOSTI

Il principio affermato dal Consiglio di Stato è indubbiamente corretto: la disciplina sulle bonifiche è distinta da quella sui rifiuti, ma è vero anche che, nella prassi e nella giurisprudenza, i due concetti tendono talvolta a sovrapporsi. Dal punto di vista sostanziale, come osserva il Consiglio di Stato, l'inquinamento delle matrici ambientali potrebbe, invero, non dipendere da un abbandono di rifiuti

(pensiamo al caso dell'autocisterna che rovesciandosi disperde il *prodotto* trasportato provocando la contaminazione delle matrici colpite dallo sversamentoⁱ) e allo stesso modo, un abbandono di rifiuti (ad es. di rifiuti inerti che, sebbene dilavati, non cedono sostanze inquinanti) potrebbe non cagionare una contaminazione.

Quanto alla *ratio legis*, certamente tanto l'obbligo di bonifica (art. 242) quanto quello di rimozione rifiuti (art. 192) trovano alla base il principio comunitario *chi inquina paga*, tuttavia le discipline che li governano presentano caratteri peculiari che le distinguono l'una dall'altra. **La più evidente differenza attiene alla figura del proprietario incolpevole**: in caso di abbandono rifiuti il proprietario dell'area è obbligato alla rimozione degli stessi solo se ha concorso a titolo di dolo o colpa con l'autore materiale dell'illecito; di conseguenza, se il proprietario è privo di responsabilità e se l'autore materiale non è individuabile o non provvede, l'obbligo di rimozione spetta al Comune. Diversamente, in materia di bonifica, il proprietario anche se del tutto privo di qualsivoglia responsabilità, subisce comunque gli effetti dell'inerzia del responsabile, stante l'onere reale che grava sull'immobile nel caso in cui gli interventi siano eseguiti dal Comune. Ed ancora: mentre la disciplina del Titolo V offre al proprietario che spontaneamente bonifica **l'azione specifica prevista dall'art. 253 per rivalersi sul responsabile dell'esborso sostenuto ed ottenere il risarcimento del maggior danno subito**ⁱⁱ, una siffatta azione non è prevista per il proprietario che spontaneamente rimuove i rifiuti illecitamente abbandonati da terzi, il quale potrà disporre unicamente delle azioni generali previste dal codice civile. Infine, mentre in caso di bonifica il credito del Comune che agisce in sostituzione gode di un **privilegio speciale immobiliare**, lo stesso *favor* non è accordato nell'ipotesi di rimozione rifiuti.

Ferme queste differenze, alcune sovrapposizioni sono però di tutta evidenza. È noto, ad esempio, il lungo dibattito sui *materiali di riporto* che per diverso tempo, se non rispettavano determinati limiti da verificare previo test di cessione, venivano gestiti come *rifiuti* (pur in assenza di una disposizione di legge che li qualificasse espressamente come tali) e che ora, per effetto della legge n. 108/2021 di conversione del d.l. n. 77/2021, sono qualificati come *terreno contaminato*ⁱⁱⁱ. Allo stesso modo, nella prassi operativa sulle bonifiche, quando si tratta di vagliare sistemi sperimentali di trattamento del suolo per eliminare, ridurre o inertizzare i contaminanti presenti, può accadere di veder inquadrare tali ipotesi all'interno dell'art. 211 (*Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione* riguardanti i rifiuti).

Anche in giurisprudenza si possono cogliere sovrapposizioni. Una per tutte: la nota sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3/2021 secondo la quale «ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui **all'art. 192** d.lgs. n. 152-2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare». Tale sentenza, specifica sui rifiuti, al punto 8 contiene un inciso (probabilmente un *obiter dictum*) in cui l'A.P., con l'intento di rafforzare i principi affermati, di fatto sembra estenderli anche alla diversa disciplina sulle bonifiche (o quantomeno così è stata letta da sentenze successive^{iv}). E in realtà, a ben vedere, è la stessa sentenza in commento che, pur muovendo dalla corretta premessa sulla distinzione dei concetti e delle discipline, le sovrappone quando afferma che l'ordine di rimozione rifiuti rientra nella competenza del Ministero (non già, come prevede l'art. 192, del Sindaco^v).

ⁱ Peraltro anche questo tema è critico. È evidente che se l'autocisterna trasporta un *prodotto* (e non un *rifiuto*), in caso di accidentale ribaltamento, è *quel* prodotto che si disperde nell'ambiente, tuttavia la Cassazione penale (riprendendo una sentenza della Corte di Giustizia del 2007) ha di recente sostenuto che, data l'inservibilità del *prodotto* una volta sversato, lo stesso si qualifica come *rifiuto* del quale il detentore si disfa, quand'anche **involontariamente** (Cass. Pen. Sez. III 20.01.2022 n. 2234), con tutto quello che ne consegue rispetto al reato di abbandono di rifiuti.

ⁱⁱ Art. 253 comma 4, secondo periodo: «Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile

dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito». Per un commento a questa disposizione come applicata da Corte di Cassazione Civile, Sez. III, ord. 22 gennaio 2019, n.1573 v. *Bonifica: l'azione di rivalsa del proprietario incolpevole* di E. POMINI in RGA On line, giugno 2019.

ⁱⁱⁱ Per un commento alla normativa 2021 v. *Novità sui riporti: prima lettura delle modifiche introdotte dalla legge n. 108/2021* di F. VANETTI in RGA On line n. 25, ottobre 2021. Per inciso, anche la sentenza qui in commento contiene un passaggio sui *materiali di riporto* che potrebbe rivitalizzare il dibattito: «10. Per quanto concerne, invece, **gli “inerti”** – la cui rimozione l'appellante intende porre a carico della [...] in quanto afferenti, a suo dire, alla contaminazione del sito in qualità di attività propedeutiche alla messa in sicurezza (id est, articoli 244 e seguenti del d.lgs. 152 del 2006” – essi **s'appalesano, in realtà, quali scarti della demolizione-abbattimento-cedimento dei manufatti di proprietà dell'appellante e rientrano, pertanto, più propriamente, nella categoria dei materiali da riporto** da smaltire a carico del responsabile della loro produzione.»

^{iv} Quanto affermato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 3/2021 in merito alla bonifica è stato ripreso da Tar Ancona (sezione I), sentenza n. 207/2021 in questi termini: «La decisione dell'Adunanza Plenaria, come si è visto, riguarda specificamente gli obblighi imposti dal Sindaco con ordinanza adottata ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. e dell'art. 192 T.U.A., **ma il principio di diritto affermato nella sentenza n. 3 del 2021 si applica a fortiori nell'ipotesi in cui l'autorità competente diffidi la curatela fallimentare a porre in essere le misure di prevenzione, ripristino e bonifica indicate nell'A.I.A.**». Allo stesso modo il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 4383/2021, ha richiamato la pronuncia dell'Adunanza Plenaria nella parte in cui ha ritenuto «responsabile degli **oneri di bonifica** e di riduzione in pristino anche il soggetto non direttamente responsabile della produzione del rifiuto» (v. anche Consiglio di Stato, sentenza n. 6179/2021, che affrontando la bonifica richiama sempre la n. 3/2021).

^v «11. Altrettanto legittime, sotto il profilo della competenza, s'appalesano le determinazioni del Ministero dell'ambiente (oggi della transizione ecologica) avuto riguardo alle procedure finalizzate alla **rimozione dei rifiuti** da demolizione presenti sull'area, atteso che detto **Ministero**, a mente dell'art. 244, D.Lgs. n. 152/2006, **ha competenza per la gestione della procedura di bonifica** e, quindi, di avvio e gestione del relativo procedimento, incluse le conferenze di servizi e i pertinenti esiti».