



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL  
MEDITERRANEO: SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE

JONIAN DEPARTMENT - MEDITERRANEAN ECONOMIC AND LEGAL  
SYSTEMS: SOCIETY, ENVIRONMENT, CULTURES



## ANNALI 2013 – ANNO I

(ESTRATTO)  
IRENE VAGLIA

LA VALORIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DEL NEMINEM LAEDERE NELLA  
DISCIPLINA DELLA RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO DEL SITO INQUINATO

## DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

BRUNO NOTARNICOLA

## COORDINATORE DELLA COLLANA

FRANCESCO MASTROBERTI

## COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

BRUNO NOTARNICOLA, DOMENICO GAROFALO, RICCARDO PAGANO, GIUSEPPE LABANCA,  
FRANCESCO MASTROBERTI, AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

## COMITATO SCIENTIFICO

DOMENICO GAROFALO, BRUNO NOTARNICOLA, RICCARDO PAGANO, ANTONIO FELICE  
URICCHIO, MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI, DANIELA CATERINO, MARIA LUISA DE  
FILIPPI, ARCANGELO FORNARO, IVAN INGRAVALLO, GIUSEPPE LABANCA, TOMMASO LOSACCO,  
GIUSEPPE LOSAPPIO, FRANCESCO MASTROBERTI, FRANCESCO MOLITERNI, CONCETTA MARIA  
NANNA, FABRIZIO PANZA, PAOLO PARDOLESI, FERDINANDO PARENTE, GIOVANNA REALI,  
LAURA TAFARO, SEBASTIANO TAFARO, NICOLA TRIGGIANI

## COMITATO REDAZIONALE

AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

---

### REDAZIONE:

PROF. FRANCESCO MASTROBERTI  
DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI ECONOMICI E GIURIDICI DEL MEDITERRANEO:  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
VIA DUOMO, 259 C/O EX CASERMA ROSSAROLL  
74123 - TARANTO  
ITALY  
E-MAIL: FMASTROBERTI@FASTWEBNET.IT  
TELEFONO: + 39 099 372382  
FAX: + 39 099 7340595  
HTTP://WWW.ANNALIDIPARTIMENTOJONICO.ORG



Irene Vaglia

LA VALORIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DEL *NEMINEM LAEDERE* NELLA  
DISCIPLINA DELLA RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO DEL SITO  
INQUINATO

<b>ABSTRACT</b>	
L'attuale assetto normativo e giurisprudenziale in materia di responsabilità del proprietario incolpevole del sito inquinato non valorizza il principio del " <i>neminem laedere</i> ". Lo studio si propone di individuare soluzioni interpretative tese ad armonizzare la disciplina esistente col principio di matrice romanistica.	The current legal framework and case law relating to the liability of the innocent owner of the polluted site doesn't take into consideration the principle of " <i>neminem laedere</i> ". The study aims to find interpretative solutions aimed at harmonizing the existing rules with the principle of roman law.
<b>Sito inquinato - <i>neminem laedere</i></b>	<b>Contaminated site - <i>neminem laedere</i></b>

La proprietà privata, definita nel suo nucleo essenziale dall'art. 832 del codice civile del 1942 come diritto esclusivo e *pieno*, è stata sottoposta dal dopoguerra in poi a limiti sempre più numerosi, molti dei quali dettati dalla necessità di salvaguardare l'ambiente, la natura e la salute umana. Prevale oggi l'esigenza di armonizzare beni individuali e collettivi, gli stessi diritti assoluti (es.: proprietà e salute) tra loro, i diritti assoluti e gli interessi diffusi e, più in generale, beni e bisogni alla luce della *funzione sociale* assegnata alla proprietà dall'art. 42 Cost., che è espressione del più generale *obbligo di solidarietà sociale* (art. 2 Cost.). La soluzione di tali conflitti porta, dunque, oggi più che mai a considerare il proprietario un «cittadino solidale».

Ma quali sono i limiti entro cui la legge ordinaria può intervenire sulla proprietà privata per assicurarne la *funzione sociale* ai sensi dell'art. 42 Cost.?

L'interrogativo si ripropone in seguito alla lettura dell'ordinanza n. 2740 del 21.5.2013, con cui la Sezione VI del Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza plenaria la *questio iuris* sul «se - in base al principio comunitario 'chi inquina, paga' - la pubblica amministrazione nazionale possa imporre al proprietario di un'area contaminata, che non sia allo stesso tempo autore della contaminazione, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'articolo 240,

comma 1, lettera m) del decreto legislativo n. 152 del 2006, cd. «Codice dell'ambiente» (sia pure in solido con il responsabile e salvo il diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo per gli oneri sostenuti), ovvero se - in alternativa - in siffatte ipotesi, gli effetti a carico del proprietario 'incolpevole' restino limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del medesimo Codice in tema di oneri reali e privilegi speciali».

Il rinvio all'Adunanza plenaria (occasionato da un giudizio concernente la legittimità di alcuni provvedimenti emessi dal Ministero dell'Ambiente nei confronti di società operanti in un ambito *SIN - sito di interesse nazionale* - di Massa Carrara) è volto ad eliminare il contrasto sorto in seno alla giurisprudenza amministrativa sul più ampio e generale tema circa gli obblighi del proprietario 'incolpevole' di un sito inquinato.

In particolare, sul punto si è registrato un primo orientamento (enucleato in dettaglio dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato con il parere n. 2038/2012, nonché dal TAR Lazio, Roma, Sez. I, n. 2263/11, e Sez. II-bis n. 4214/2011), che risolve la questione, ritenendo che sussista l'obbligo del proprietario 'incolpevole' di attuare gli interventi del titolo V della parte IV del «*Codice dell'ambiente*», che vanno da quelli preventivi ed emergenziali fino alla bonifica.

Gli argomenti principali che militano a sostegno di questa tesi sono:

(a) la valorizzazione del dato testuale sul coinvolgimento (anche su base volontaria) del proprietario nell'adozione delle misure di cui agli articoli 240 e segg. del «*Codice dell'ambiente*» (interventi che vanno, come riferito, da quelli cautelari alla bonifica); (b) la lettura dei principi comunitari di precauzione, dell'azione preventiva e del principio *chi inquina, paga*, sulla base dell'esigenza che le conseguenze dell'inquinamento (a seguito dell'alienazione tra privati delle aree) non ricadano sulla collettività; (c) la sussistenza di specifici doveri di protezione e custodia ricadenti sul proprietario 'incolpevole' del sito contaminato (peraltro riconducibili ai codici civili del 1865 e del 1942), a prescindere dal suo coinvolgimento diretto ed immediato nel fenomeno della contaminazione; infine, (d) la circostanza che la responsabilità del proprietario, al di là di qualunque profilo di colpa si configuri come *responsabilità da posizione*, derivante - in ultima analisi - dalla semplice relazione col bene contaminato, dall'esistenza di un onere reale sul sito (di fonte normativa) e dall'essere (o dall'essere stato) in condizione di realizzare ogni misura utile ad impedire il verificarsi del danno ambientale.

Un secondo orientamento (recentemente sostenuto dalla medesima Sezione Sesta del Consiglio di Stato, con la sentenza 9 gennaio 2013, n. 56), ha - invece - negato che vi siano elementi testuali o sistematici da cui possa farsi derivare l'obbligo per il proprietario 'incolpevole' di adottare le misure di cui al titolo V della parte IV del «*Codice dell'ambiente*».

I principali argomenti a sostegno di questa seconda tesi emergono: (a) da un'indagine testuale delle disposizioni del «*Codice dell'ambiente*», interpretate in

modo da delineare una precisa scansione nell'individuazione dei soggetti di volta in volta chiamati ad adottare le misure di protezione e ripristino ambientale, senza la possibilità di ravvisare in via diretta e immediata in capo al proprietario 'incolpevole' alcuno degli obblighi di cui agli articoli 240 e ss. del «Codice dell'ambiente», (salvi gli effetti dell'imposizione ex lege di particolari oneri reali e di privilegi speciali per far fronte all'ipotesi di inadempimento da parte del soggetto responsabile); (b) da un approccio che declina le conseguenze del principio comunitario *chi inquina, paga* secondo le categorie tipiche del canone della responsabilità personale, esclusa – pertanto – l'applicazione di indici presuntivi o forme più o meno accentuate di *responsabilità oggettiva*.

La questione non è solo di peculiare interesse per gli aspetti prettamente legati al diritto amministrativo e dell'ambiente, ma appare di più generale portata, perché investe l'attuale configurazione del diritto di proprietà individuale e degli obblighi ad esso correlati.

In relazione ad essa, si affronta l'interrogativo sui limiti entro cui la legge ordinaria può intervenire sulla proprietà privata, per assicurarne la *funzione sociale* ai sensi dell'art. 42 Cost., e sul se tali limiti appaiano rispettati dalle citate norme del «Codice dell'ambiente», nell'interpretazione che ne dà la giurisprudenza.

La risposta a tale interrogativo si rinviene, muovendo dallo stesso art. 42 Cost., che:

a) al secondo comma, stabilisce che la legge può imporre limiti alla proprietà privata, perché risponda alla sua *funzione sociale*, lasciandola però nella titolarità del privato;

b) al terzo comma, prevede che la legge può disporre *per motivi di interesse generale* che la proprietà sia espropriata, previo pagamento di un indennizzo, di cui la collettività si fa carico per compensare il privato del sacrificio impostogli, sì da coniugare l'interesse generale e quello individuale.

Non appare in armonia con tali principi costituzionali la teoria della *responsabilità da posizione* del proprietario 'incolpevole' del sito inquinato, derivante unicamente dal rapporto dominicale con la *res*, (fatta propria dal primo orientamento), perché – in taluni casi – può trasformare l'intervento funzionalizzatore della legge, diretto solo a limitare la proprietà privata (art. 42, secondo comma, Cost.), in un intervento sostanzialmente espropriativo (art. 42, terzo comma Cost.), per di più senza indennizzo.

Un caso specifico – atto più di altri ad evidenziare tale disarmonia – è quello non infrequente di un terreno privato, mai adibito ad attività d'impresa, che subisce la contaminazione del suolo superficiale (ed eventualmente delle acque di falda) per effetto del c.d. fenomeno di full-out (ricaduta di sostanze inquinanti a causa del vento o della pioggia), perché posto a confine di un sito industriale.

In tal caso - seguendo la teoria della *responsabilità da posizione* - il proprietario (la cui responsabilità nell'impianto del «*Codice dell'ambiente*», è pur sempre residuale e straordinaria):

a) pur in difetto di qualsivoglia apporto diretto all'evento contaminante, anche solo per l'omesso esercizio dei suoi poteri di custodia o controllo del fondo (essendo impossibile impedire il fenomeno del full-out), deve porre in essere il complesso e gravoso procedimento culminante nella bonifica, anticipando somme cospicue, il più delle volte superiori al valore del bene (che potrebbe rappresentare, nel caso limite, l'unico bene e l'unica risorsa economica del suo patrimonio): tali somme può successivamente recuperare, tranne nelle ipotesi di mancata individuazione o individuabilità del soggetto inquinatore o di infruttuosità della rivalsa nei suoi confronti;

b) in caso di inosservanza degli obblighi di bonifica, egli risponde delle spese sostenute dalla p.a., che interviene in via sostitutiva, nei limiti del valore di mercato del bene, soggetto all'onere reale e al privilegio speciale, secondo le previsioni dell'art. 253 del «*Codice dell'ambiente*», salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile. A tal proposito, per ragioni di completezza, si segnala che - a differenza del citato art. 253, che, al quarto comma, limita il recupero delle spese da parte della p.a. al valore di mercato del sito bonificato, il precedente art. 252 bis, al secondo comma, per i siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale, stabilisce che il proprietario 'incolpevole' del sito contaminato è obbligato in via sussidiaria, senza però prevedere il predetto limite del valore del fondo. Si tratta di una disarmonia che avvalorava ancor più i dubbi di incostituzionalità di entrambe le norme, almeno sotto il duplice profilo della violazione del principio comunitario *chi inquina, paga* e del contrasto con l'art. 42 Cost.

Tornando ora al caso in esame, nell'ipotesi sub a), l'imposizione degli obblighi di bonifica, per gli ingenti costi ad essi connessi, non appare in linea con una lettura costituzionalmente orientata delle norme del «*Codice dell'ambiente*», poiché conduce - ove il soggetto inquinatore non sia perseguibile - ad uno svuotamento del diritto di proprietà nel suo contenuto di ricchezza, anziché limitarlo soltanto.

Nell'ipotesi sub b), le previsioni dell'art. 253 del «*Codice dell'ambiente*» e, segnatamente, il terzo comma («il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente 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») e il quarto comma «In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato

a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. 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») appaiono sottoponibili al vaglio di legittimità costituzionale, contemplando una responsabilità senza colpa, seppure residuale del proprietario, che comporta - in definitiva - un'espropriazione sostanziale senza indennizzo.

In termini diversi, si è dell'avviso che la teoria della *responsabilità da posizione* del proprietario 'incolpevole' dell'inquinamento approdi - nei casi come quello in argomento - al risultato che il proprietario subisce gli obblighi della bonifica come sanzione, pur in difetto di un collegamento eziologico tra la sua posizione dominicale e l'evento inquinante, col pieno superamento dei limiti della responsabilità personale per dolo o per colpa e del principio *chi inquina, paga*, che deve essere retamente inteso come coinvolgente anche il comportamento del proprietario, che concorre all'evento inquinante solo ove non osservi gli obblighi di controllo e di custodia del bene.

Diversamente opinando, si consentirebbe che il proprietario, da un lato, possa subire l'inquinamento senza possibilità di impedirlo e, dall'altro, sia costretto ad eliminarlo, quale unico, ultimo e straordinario garante della salvaguardia ambientale e sanitaria, gestendo il bene a fini sociali e sopportando costi finanche superiori al valore del bene, pur di non perderlo. In tal modo egli verrebbe a trovarsi esposto ad un'ingiusta "sanzione", sia che esegua la bonifica, anticipando spese che potrebbero facilmente superare il valore del fondo con l'incertezza del recupero nei confronti dell'effettivo responsabile, sia che non la esegua, traducendosi l'onere reale e il privilegio speciale nella sostanziale perdita del diritto di proprietà, senza indennizzo e in difetto di responsabilità.

In definitiva, il coinvolgimento fino a tal punto del diritto di proprietà, senza il necessario ancoraggio dell'imputabilità soggettiva dell'evento al suo titolare, appare iniquo, perché diretto e completo, eppertanto non rispondente sia alla *ratio* del principio *chi inquina, paga*, che postula un contributo soggettivo all'evento inquinante, sia alla configurazione del diritto di proprietà come diritto pieno, limitabile solo per scopi di solidarietà sociale e non anche espropriabile, col conseguente superamento della logica della c.d. proprietà funzionalizzata espressa dall'art. 42, secondo comma, Cost.: l'espropriazione non può, infatti, essere considerata un limite alla proprietà.

Il solo adempimento degli obblighi emergenziali (comunicazioni alle autorità competenti ed attuazione delle misure di prevenzione indicate dall'art. 245, comma 2, «*Codice dell'ambiente*») da parte del proprietario non responsabile, che sia venuto a conoscenza dell'evento inquinante o del pericolo di inquinamento, appare - invece - di per sé soddisfacente, oltre che della funzione sociale della proprietà, canonizzata

nell'art. 42 Cost., e degli obblighi di solidarietà sociale previsti dell'art. 2 Cost., anche del principio *chi inquinata, paga*.

E ancora, in relazione all'ordinamento interno, si osserva che gli approdi esegetici della teoria della *responsabilità da posizione* del proprietario 'incolpevole' appaiono viziati da un disallineamento del principio *chi inquinata, paga* al più generale principio del *neminem laedere*, su cui poggia l'impianto della responsabilità aquiliana: il loro raccordo armonico – tenuto conto che il primo è contenuto nel secondo, ma coglie il solo profilo sanzionatorio - comporta che il proprietario 'incolpevole' dell'inquinamento possa essere considerato responsabile a titolo di concorso nella causazione dell'evento contaminante solo in caso di inadempimento dei ridetti obblighi di custodia e controllo del bene.

A tal riguardo, giova cogliere gli elementi di continuità tra il passato e il presente, ricordando che, tra i *praecepta iuris*, Ulpiano, nel notissimo brano custodito nel Digesto di Giustiniano - e posto non a caso dai compilatori tra i passi che aprono la raccolta (D. 1.1.10.1), accanto a *honeste vivere* e *suum cuique tribuere* menziona *alterum non laedere*:

«Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere».

Si tratta dei principi fondamentali del diritto, i quali vanno ricordati – non come pilastri immobili, oggetti perenni e fissi oppure obsoleti – ma come valori sovratemporali, dotati di una costante funzione creativa del diritto, perché intorno ad essi l'ordinamento ruota e si evolve. Essi rappresentano il punto d'origine e di propulsione del *ius*, i cardini intorno ai quali in ogni tempo si muove il processo di sviluppo del diritto, e risultano capaci di aggiornarsi continuamente, rivelando in ogni epoca nuovi significati. Pomponio parla di «*iuris processum*» nel «*principium*» del lungo squarcio dell'*Enchiridion* conservato in D. 1.2.2:

«necessarium itaque nobis videtur ipsius iuris originem atque processu demonstrare».

Ora, anche a livello internazionale, ogni criterio risarcitorio in presenza di un danno va modulato alla luce del principio del *neminem laedere*. È quanto si ricava leggendo una celebre sentenza della Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo, la n. 1398 del 2006, in cui viene messo in risalto che «il principio della riparazione dei danni è una nozione fondamentale la cui origine risale al principio del *neminem laedere* del diritto romano», che rappresenta «un principio generale del diritto riconosciuto dalle nazioni civili»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sul percorso che ha portato alla formazione del principio, a partire dalle ipotesi ristrette contemplate nella c.d. *Lex Aquilia de damno* (probabilmente un plebiscito, all'incirca del 286- 287 a.C.) – nel primo *caput* si stabiliva che chi avesse ucciso *iniuria* un servo o un quadrupede rientrante nel novero dei *pecudes*, cioè del comune bestiame domestico e agricolo (di cui non fanno parte, però, per esempio i cani, come osserva Gaio nelle Istituzioni, nell'enumerare gli altri animali che ne sono esclusi, come le bestie feroci, l'orso e il leone: 3.217) fosse obbligato a corrispondere al proprietario il maggior valore raggiunto dalla cosa nell'ultimo anno anteriore al fatto (Gai. 3.210; D. 9.2.2.2 pr.); nel secondo si

In un'altra decisione importante, questa volta però della Corte di giustizia CE, la n. 334 del 17 settembre 2002, si qualifica come «regola generale», quella del *neminem laedere* «applicabile a chiunque agisca in danno di diritti 'assoluti'». Aggiunge, inoltre, la Corte che «la nozione di 'materia di delitto o quasi-delitto', ai sensi dell'art. 5, punto 3, della Convenzione di Bruxelles, comprende qualsiasi domanda che miri a coinvolgere la responsabilità di un convenuto e che non si ricolleghi alla 'materia contrattuale' di cui all'art. 5, punto 1, di tale Convenzione (sentenze Kalfelis, cit., punto 18; Reichert e Kockler, cit., punto 16; e 27 ottobre 1998, causa C-51/97, Réunion européenne e a., Racc. pag. I-6511, punto 22)».

Ebbene, tornando al «Codice dell'ambiente», l'interpretazione delle sue norme come comportanti obblighi connessi ad una *responsabilità da posizione* del proprietario 'incolpevole' appare non solo in contrasto con il principio del *neminem laedere*, mancando un ragionevole nesso che possa ricondurre la responsabilità al proprietario al di là del suo essere in sé proprietario del bene, ma collide anche con la normativa comunitaria.

In primo luogo, tale interpretazione non appare in sintonia con l'art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e dell'individuo del 1950, che riconosce il diritto di proprietà come diritto fondamentale, prevedendo che: «Ogni persona fisica o morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Lo stesso è a dirsi in rapporto all'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, siglata a Nizza nel 2000, a tenore del quale: «Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

Secondo i più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa, i principi della CEDU sono divenuti direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione (e, quindi, nel nostro ordinamento) a seguito della modifica dell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea, disposta dal Trattato di Lisbona, entrato

---

imponesse al "creditore aggiunto" (*adstipulator*) in base ad una *stipulatio* (il quale avesse posto in essere una operato una *acceptilatio*, cioè l'atto con cui un creditore dichiara di avere ricevuto il credito, liberando così il debitore come se avesse interamente pagato il debito, e ciò per recare nocumento all'altro creditore) di versare a quest'ultimo l'importo del credito (*quanti ea res est*); nel terzo si disponeva che colui che si fosse reso responsabile di atti dannosi consistenti nell'*urere* ("bruciare"), *frangere* e *rumpere* ("rompere", insomma) oggetti e, quindi, anche nell'uccisione o ferimento di animali diversi dai *pecudes*, dovesse pagare a favore del danneggiato il maggior valore conseguito dalla cosa negli ultimi trenta giorni – si rinvia, anche per la bibliografia essenziale sul tema, alle voci di B. ALBANESE, "*Damnum iniuria datum*", in *NNDI.*, V, Torino, 1960, 110 s. e di G.P. MASSETTO, *Responsabilità contrattuale (Diritto intermedio)*, in *ED.*, XXXIX, Torino, 1988, 1099 s.

in vigore il 1<sup>o</sup> dicembre 2009 (Cfr.: CdS., Sez. IV, 2.3.2010 n. 1220; TAR Lazio, Roma, 18.5.2010 n. 11984).

Ed, invero, il predetto art. 6 del Trattato – nella sua nuova formulazione – stabilisce al comma 3 che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’Uomo... e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali».

Pertanto, il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU come principi interni al diritto dell’Unione comporta che le relative norme siano direttamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell’Unione e, quindi, in Italia, ai sensi dell’art. 11 Cost., secondo cui il nostro Paese consente alle limitazioni della propria sovranità a condizioni di parità con gli altri Stati (TAR Lazio, Roma, 18.5.2010 n. 11984).

Alla luce dei principi comunitari, nel nostro ordinamento la proprietà deve, quindi, essere considerata un diritto fondamentale (sebbene la Costituzione non la annoveri come tale, ma la contempli nel titolo II della Parte I, relativa ai «*Rapporti economici*» agli artt. 42-44 Cost.), la cui privazione può avvenire solo per causa di pubblica utilità e previo pagamento tempestivo di una giusta indennità<sup>2</sup>.

In conclusione, l’orientamento giurisprudenziale che definisce come *responsabilità da posizione* quella del proprietario ‘incolpevole’ del sito inquinato appare in contrasto col carattere dell’intangibilità della proprietà come diritto fondamentale e col principio del *neminem laedere*, da cui occorre partire, onde spingersi avanti sino a superarne i limiti, valorizzando anche la sua funzione per così dire preventiva, che si può scorgere nella sua attitudine a scoraggiare il compimento dell’atto da cui derivino conseguenze risarcitorie, tenendo conto dei criteri di

---

<sup>2</sup> Tanto ciò è vero che l’istituto della c.d. *occupazione appropriativa* della p.a., elaborato a partire della sentenza delle Sezioni Unite 26 febbraio 1983 n. 1464 come nuovo modo di acquisto della proprietà alla mano pubblica, è stato espunto dal nostro ordinamento a seguito dell’intervento della Corte europea dei diritti dell’uomo, che lo ha ritenuto in contrasto con l’art. 1 Protocollo Addizionale n. 1 (sentenza CEDU 30.5.2000, ric. n. 31524/1996). Per uniformare il nostro ordinamento ai principi comunitari, il legislatore ha, quindi, introdotto l’istituto della «utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico» all’art. 43 del DPR n. 327/2001, c.d. *acquisizione sanante*, e – dopo la dichiarazione di incostituzionalità con sentenza della Corte costituzionale 8.10.2010 n. 293 – ha inserito al suo posto l’art. 42 *bis*, norma analoga che prevede la restituzione del bene indebitamente utilizzato dalla p.a. o la sua acquisizione, previa corresponsione del valore venale al proprietario. Al riguardo, si rammenta che - da ultimo - la Suprema Corte, con sentenza della Sez. I, 28.1.2013 n. 1804: a) ha ribadito che la c.d. occupazione acquisitiva o appropriativa non ha più base legale nel nostro ordinamento; b) ha evidenziato che il trasferimento della proprietà privata alla mano pubblica può avvenire soltanto attraverso lo strumento negoziale, l’usucapione, il procedimento espropriativo ordinario o in via eccezionale attraverso lo strumento dell’art. 42 *bis* del DPR n. 327/2001, mentre in tutti gli altri casi «l’occupazione o la manipolazione del bene immobile di un privato da parte dell’Amministrazione si configurano come un illecito di diritto comune, ovvero come un comportamento ‘mero’, insuscettibile di determinare il trasferimento della proprietà in suo favore, fermo il diritto al risarcimento dei danni arrecati anche in forma specifica».

imputazione del fatto all'autore che non siano il suo essere semplicemente proprietario del sito (anche solo potenzialmente) inquinato.

Infine, si segnala che – da ultimo – è intervenuta la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, e cioè l'ordinanza n. 21 del 25.09.2013, con cui è stata risolta negativamente la *quaestio iuris* enucleata nell'ordinanza n. 2740 del 21.5.2013, che ha dato luogo all'interrogativo da cui si sono prese le mosse.

In particolare, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto che – in base al quadro normativo nazionale – il proprietario 'incolpevole', non avendo contribuito all'evento inquinante, è tenuto solo ad adempiere agli obblighi emergenziali (comunicazioni alle autorità competenti ed attuazione delle misure di prevenzione indicate dall'art. 245, comma 2, d. lgs. n. 152/2006), mentre è esonerato dall'obbligo di porre in essere il complesso procedimento di bonifica, affermando che a suo carico non è invocabile la responsabilità aquiliana o quella desunta dall'art. 2051 c.c., posto che il d. lgs. n. 152/2006 in tema di obblighi di messa in sicurezza e di bonifica prevede agli artt. 240 e segg. criteri precisi di imputazione, dettando una disciplina esaustiva della materia, non integrabile con la sovrapposizione della normativa codicistica, ispirata a ben diverse esigenze. Né potrebbe invocarsi il progressivo abbandono dei criteri di imputazione fondati sulla sola colpa nel processo di evoluzione subito dal sistema della responsabilità civile, poiché in tale sistema rimane invece centrale, anche nelle fattispecie che prescindono dall'elemento soggettivo, l'esigenza di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale l'evento lesivo non sia imputabile neppure sotto il profilo oggettivo. Diversamente opinando, prosegue il Supremo Consesso, il proprietario sarebbe gravato, non semplicemente da un responsabilità oggettiva, ma da una *responsabilità da posizione*, fondata sul rapporto dominicale con la res, perché sarebbe costretto a porre in essere le misure di sicurezza e di bonifica a prescindere, non solo dall'elemento soggettivo, ma anche da quello oggettivo (nesso eziologico), venendo a porre rimedio in forma specifica a situazioni di contaminazione che non gli sono imputabili né oggettivamente né soggettivamente.<sup>3</sup>

Quanto, poi, al principio *chi inquina, paga*, l'Adunanza Plenaria ne ha individuato la *ratio* nella necessità di «internalizzare» i costi ambientali, facendoli gravare esclusivamente sul soggetto inquinatore e su quelli che hanno concorso al danno ambientale, al fine di evitare che ricadano sulla collettività o sugli enti rappresentativi della stessa. L'applicazione di tale principio non può, quindi, prescindere da un contributo soggettivo alla causazione del danno. E al riguardo nella stessa decisione viene richiamata la sentenza 9 marzo 2010, C-378/08, con cui «la

---

<sup>3</sup> L'Adunanza plenaria, oltre a risolvere la *quaestio iuris*, ha ritenuto necessario il ricorso alla funzione interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione Europea, per chiarire in via pregiudiziale l'ambito applicativo e gli effetti dei principi da essa stabiliti, considerato che il quadro nazionale presenta dubbi di compatibilità con l'ordinamento dell'UE e - in particolare - con i principi in materia ambientale.

Corte di Giustizia ha affermato che, in applicazione del principio ‘chi inquina, paga’, l’obbligo di riparazione incombe sugli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell’inquinamento; gli operatori medesimi, pertanto, non devono farsi carico di oneri inerenti alla riparazione di un inquinamento al quale non abbiano contribuito».