

Tra i temi gli obblighi del proprietario non responsabile e l'onere probatorio

Bonifiche: il minAmbiente detta un indirizzo comune

di **Federico Peres**
B&P Avvocati

La nota dirigenziale 23 gennaio 2018, prot. 1495, il cui scopo primario è di riuscire a garantire livelli omogenei di tutela ambientale e sanitaria in tutto il territorio nazionale, può essere utile anche come momento riepilogativo del quadro legislativo e di quello giurisprudenziale

Alla luce delle numerose richieste di chiarimenti e interpretazioni pervenute in relazione alla gestione dei procedimenti di bonifica, il ministero dell'Ambiente, con la nota dirigenziale 23 gennaio 2018, prot. 1495, inviata a regioni, province, Arpa e Ispira, ha inteso fornire un indirizzo comune su alcuni temi con l'obiettivo di «garantire omogenei livelli di tutela ambientale e sanitaria nel territorio nazionale». La nota di indirizzo richiama la normativa e la giurisprudenza intervenuta su due temi principali:

- obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio;
- inquinamento diffuso (compreso l'inquinamento storico).

L'identificazione del colpevole tra presunzioni e prove certe

La nota richiama gli articoli di riferimento in relazione agli obblighi del soggetto responsabile della contaminazione, in particolare l'art. 242, D.Lgs. n. 152/2006, a mente del quale, in occasione del verificarsi di una potenziale contaminazione attuale o storica, il responsabile dell'inquinamento:

- mette in opera entro ventiquattro ore le **misure di prevenzione** e ne dà immedia-

ta comunicazione agli enti;

- successivamente, accertata l'effettiva contaminazione:
 - adotta le misure di **messa in sicurezza d'emergenza** eventualmente necessarie;
 - effettua le indagini nel rispetto del **piano della caratterizzazione** approvato;
 - presenta lo studio di **analisi di rischio sito specifica**;
 - redige ed esegue il **progetto operativo** (di bonifica, messa in sicurezza operativa o permanente).

Nel caso in cui la contaminazione sia rilevata da una pubblica amministrazione, spetta alla provincia competente emettere un'ordinanza nei confronti del soggetto responsabile (da notificare anche al proprietario incolpevole, poichè l'immobile è gravato da onere reale) e il procedimento seguirà lo stesso *iter* di cui sopra. Il primo tema che la nota affronta è l'identificazione del responsabile, vale a dire colui che ha «in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità» (si vedano le sentenze del consiglio di Stato, n. 4119/2016 e n. 3756/2015).

BOX 1

Consiglio di Stato n. 3885/2009 (estratto)

«Se è vero, infatti, che in applicazione degli invocati principi comunitari la responsabilità in materia ambientale non può essere di natura oggettiva, non potendo prescindere dal fatto che la contaminazione o l'inquinamento debbano essere ricollegabili ad un comportamento (commissivo od omissivo) di un soggetto e a questi imputabile sotto il profilo psicologico, quanto meno a livello di colpa, deve sottolinearsi che l'imputazione dell'inquinamento ad un determinato soggetto può avvenire sia per condotte attive che per condotte omissive e la relativa prova può essere data in forma diretta o indiretta, potendo in quest'ultimo caso la pubblica amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti: sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori».

La nota richiama l'orientamento secondo il quale l'accertamento può avvenire «prendendo in considerazione elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi precisi e concordanti, che inducano a ritenere verosimile, secondo l'*“id quod plerumque accidit”*» [ciò che accade più spesso] «che si sia verificato un dato inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori» (sentenza del consiglio di Stato n. 3885/2009, richiamata anche dalla sentenza del consiglio di Stato n. 2569/2015; vedere il **box 1**). Il Ministero, inoltre, ricorda che la giurisprudenza ha rimarcato la differenza tra la responsabilità in ambito penale, dove vige la regola della prova «oltre il ragionevole dubbio», e quella civile o amministrativa, dove può assumere rilievo decisivo la preponderanza dell'evidenza o il criterio del «più probabile che non» (sentenza del Tar Piemonte n. 1575/2010). I riferimenti sono corretti; tuttavia, per completezza, è **opportuno ricordare che l'orientamento richiamato dalla nota ministeriale non è univoco**. In senso contrario si trovano, infatti, altre sentenze del consiglio di Stato secondo le quali l'accertamento presuppone «adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al

possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità. Il che implica la ricerca di prove certe e inequivoche, **non potendo l'accertamento basarsi su mere presunzioni** (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; 5 settembre 2005, n. 4525)» (consiglio di Stato n. 3756/2015). Il tema resta, dunque, aperto. È vero che, sul piano processuale, c'è questa sostanziale differenza nel regime probatorio, ma è anche vero che nell'interpretazione del dato normativo (l'art. 244 parla di «opportune indagini» e di «ordinanza motivata») andrebbe tenuto presente che il presupposto della sanzione penale risiede sovente nella mancata ottemperanza all'ordinanza di bonifica, il che potrebbe suggerire di applicare, alle due situazioni, lo stesso regime probatorio per verificare l'effettiva responsabilità e il conseguente obbligo.

Obbligo di bonifica: cosa dice la giurisprudenza sulla natura parziaria o solidale?

Chiarito quanto sopra, la nota purtroppo non affronta il tema critico – e strettamente collegato – che ricorre tutte le volte in cui l'inquinamento è stato provocato da più soggetti, in tempi diversi e con condotte differenti; in altre parole, il tema della natura parziaria o solidale dell'obbligazione di bonifica. La giurisprudenza, anche su questo aspetto, è però divisa. **Da un lato vi è un orientamento che**, muovendo dal dato letterale e dalla specialità della materia, richiamando anche la giurisprudenza della corte di Giustizia Ue, **esclude la solidarietà**; in questo senso, la sentenza del consiglio di Stato, n. 3756/2015 ha stabilito che debba essere «ritenuta fondata anche la censura di erroneità della sentenza gravata nella parte in cui non ha annullato la condanna in via solidale degli appellanti all'esecuzione dell'attività di verifica, la quale in limine avrebbe dovuto essere imputata in ragione delle singole percentuali di responsabilità. La Corte di Giustizia conformante al principio chi inquina paga, ha stabilito nella citata pronuncia

del 4 marzo 2015, in concausa C – 534/13 che l’obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell’inquinamento o al rischio di inquinamento. Non può, quindi, condividersi l’opposta tesi dell’amministrazione che ritiene la responsabilità solidale più confacente alla tutela del pubblico interesse finalizzato a garantire un celere intervento di messa in sicurezza del bene e lascia impregiudicata l’azione di regresso nei confronti degli altri obbligati, atteso che non possono trovare ingresso, in ragione della specialità della materia, i principi civilistici in materia di concorso nella causazione del danno che impongono l’obbligo della solidarietà risarcitoria (art. 2055 cod. civ.). **In senso contrario propende per la natura solidale dell’obbligazione** la sentenza del consiglio di Stato n. 5668/2017: «è indubitabile che (in tesi) ci si trovi al cospetto di una ipotesi (quantomeno assimilabile ad una fattispecie) di responsabilità ex art. 2043 cc e che la conseguenza di tale inquadramento comporti di necessità una fattispecie ascrivibile sub art. 2055 cc (solidarietà passiva); Il) trattandosi di responsabilità da fatto illecito - e quindi solidale - l’amministrazione ha il diritto potestativo di agire separatamente, in tempi diversi, verso tutti i soggetti in tesi corresponsabili, ovvero di agire semplicemente nei confronti di taluno di essi». Senza pretendere di esaurire l’argomento, va, tuttavia, ricordato **che l’art. 311, comma 3, D.Lgs. 152/2006 esclude la solidarietà**, in questi precisi termini: «nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale». Il dato letterale chiaro non dovrebbe ammettere interpretazioni e ciò anche in conformità all’art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale («Nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore»).

BOX 2

Misure di prevenzione e mise

Misure di prevenzione [art. 240, lettera i), D.Lgs. 152/2006]: «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».

Messa in sicurezza d’emergenza [art. 240, lettera m), D.Lgs. 152/2006]: «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 ri-muoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente».

I doveri e le facoltà del proprietario non responsabile

Secondo l’art. 245, D.Lgs. n. 152/2006, il proprietario non responsabile ha «la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell’ambito del sito in proprietà o disponibilità». La nota qui in commento ricorda però che il soggetto di cui sopra, anche se non ha esercitato la facoltà di aprire/intervenire nel procedimento di bonifica, dovrà comunicare agli enti la contaminazione rilevata e realizzare le **misure di prevenzione**, così come stabilisce l’art. 245, D.Lgs. n. 152/2006. Tuttavia, è bene tenere sempre a mente (come evidenziato dalle sentenze del Tar Brescia n. 1161/2016 e, più di recente, del Tar Lecce n. 295/2018, pronuncia depositata il 14 febbraio 2018) come le misure di prevenzione siano, per definizione legislativa, diverse dalla messa in sicurezza d’emergenza (vedere il **box 2**):

- le prime intervengono per arrestare una minaccia di danno in atto;
- la seconda punta, invece, a limitare le conseguenze di un danno che già si è verificato nell’attesa della futura eliminazione o del definitivo contenimento.

La nota riporta però la recente senten-

BOX 3

Consiglio di Stato n. 3544/2015 (estratto)/1

«In particolare, può dirsi in estrema sintesi, che dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006 (in particolare, nel Titolo V della Parte IV) possono ricavarsi le seguenti regole: 1) il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. 1), ovvero "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"; 2) gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2)»

1 Tar Piemonte n. 1142/2016 e n. 486/2017. Tar Veneto n. 65/2017 e, più recentemente, Tar Friuli - Venezia Giulia n. 34/2018 (pubblicata il 13 febbraio 2018).

2 Nella premessa del puntuale ragionamento, la sentenza n. 3544/2015 parla di "interventi di urgenza" (come riportato nello stralcio in **box 4**) che potrebbero aver indotto a pensare alle mise. In realtà stante il puntuale e corretto richiamo al dato normativo (si veda il **box 3**), la sentenza del 2015 quando parla di "interventi di urgenza" si riferisce alle "misure di prevenzione".

za del consiglio di Stato 8 marzo 2017, n. 1089, che potrebbe confondere il quadro;

in particolare, secondo questa pronuncia «la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione». Fermo restando che lascia perplessi l'utilizzo, quasi come sinonimi, di due espressioni che hanno una diversa definizione di legge, la sentenza merita di essere esaminata a fondo. Essa riprende testualmente la sentenza n. 1509/2016, sempre del consiglio di Stato (citata anche da alcune sentenze di Tar¹) nella quale, incidentalmente, il giudice scriveva: «E' stato d'altra parte puntualizzato che, se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano

alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile (consiglio di Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544)». Dunque, il consiglio di Stato, nel 2017 si basa su una pronuncia del 2016 la quale, a sua volta, richiama una sentenza del 2015 che costituisce, pertanto, la base sulla quale poggia questo orientamento. Tuttavia, esaminando **la sentenza del 2015** si coglie un equivoco di fondo, poiché essa **non contiene affatto la puntualizzazione che la sentenza 2016 le attribuisce**. La pronuncia del 2015, infatti, ricorda la normativa nazionale che pone gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza a carico del solo responsabile (non del proprietario; si veda il **box 3**) e richiama la pronuncia della corte di Giustizia 4 marzo 2015, in concausa C - 534/13, che aveva confermato la correttezza della normativa nazionale rispetto al diritto comu-

BOX 4

Consiglio di Stato n. 3544/2015 (estratto)/2

«È noto che il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante il Codice dell'ambiente, abbia confermato la scelta (già presente nella pregressa disciplina della materia contenuta nel citato art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997) afferente l'allocazione del titolo di responsabilità e delle conseguenze sul piano degli oneri di riparazione del danno proprio nel senso anzidetto, cioè della responsabilità solo patrimoniale del proprietario non responsabile, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e salva la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale.»

BOX 5

Conclusioni dell'avvocato generale in concausa C – 534/13

«I principi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE e dalla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (articoli 1, 8, paragrafo 3, e 16, e considerando 13 e 24) – in particolare, il principio “chi inquina paga”, i principi della precauzione e dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – non ostano a una normativa nazionale che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle **misure di sicurezza d'emergenza** e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica».

Sentenza della corte di Giustizia 4 marzo 2015, in concausa C – 534/13 (estratto)

«La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, 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»

nitario². L'orientamento ultimo richiamato nella nota del dirigente lascia, dunque, perplessi, al pari della tabella riportata nella nota ministeriale nella quale gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza non sono nemmeno richiamati. Per chiudere, è bene ricordare che **anche le espressioni utilizzate dalla direttiva 2004/35/CE potrebbero alimentare equivoci**, peraltro facilmente risolvibili. È vero, infatti, che la direttiva utilizza l'espressione «misure di prevenzione» (e non «messa in sicurezza d'emergenza»), tuttavia, la sentenza della corte di Giustizia europea 4 marzo 2015, C – 534/13 – resa sulla normativa italiana – consente agevolmente di comprendere che nell'ordinamento italiano:

- la messa in sicurezza d'emergenza corrisponde alle misure di prevenzione della direttiva, mentre
- le misure di prevenzione di cui all'art. 240 lettera *i*) sono qualcosa di diverso che precede temporalmente la mise e che il legislatore nazionale ha introdotto per offrire maggiore tutela nell'immediatezza dell'evento al fine di contrasta-

re – come detto – la minaccia di danno quando tale minaccia è in atto (si veda, al proposito, l'estratto della sentenza della Corte di giustizia europea riportata nel **box 5**)³.

L'evoluzione della giurisprudenza sulla fusione per incorporazione

La nota ricorda che la più recente giurisprudenza amministrativa «ha inoltre chiarito che il fenomeno della fusione per incorporazione di una società in un'altra determina una successione inter vivos a titolo universale per cui la società incorporante acquista, dal momento dell'estinzione di quella incorporata, i diritti e gli obblighi scaturenti dai rapporti attivi e passivi dei quali quest'ultima era titolare», con la conseguenza che la società incorporante è tenuta ad adempiere agli stessi obblighi (anche in qualità di responsabile della contaminazione) cui era tenuta l'incorporata (fra le tante, Cons. Stato sez. V, n. 6055/08)». Anche su questo tema, la giurisprudenza ha fornito indicazioni contrastanti; è opportuno, pertanto, dare conto dell'evo-

³ Peraltro, nelle conclusioni dell'avvocato generale, il termine usato era quello corretto (si veda l'estratto nel **box 5**).

luzione interpretativa giurisprudenziale che, anche recentemente, ha confermato l'orientamento richiamato dal dirigente del Ministero.

In particolare, la prima sentenza sul tema (Tar Milano n. 1913/2007) aveva escluso che gli obblighi di bonifica gravanti sull'incorporata si potessero trasferire sull'incorporante.

In appello, il consiglio di Stato (sentenza n. 6055/2008) ha modificato la pronuncia di primo grado precisando che questa affermazione non valesse per le fusioni avvenute dopo il 1997, anno di entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/1997 che introdusse l'obbligo di bonifica.

Il Tar Toscana (sentenza n. 573/2001) ha confermato il principio, ma retrocedendo sino al 1982 (anno di entrata in vigore del D.P.R. n. 915).

Nella giurisprudenza successiva i riferimenti temporali sono venuti meno, così infatti il Tar Veneto (sentenza n. 255/2014) e il Tar Piemonte (sentenza n. 674/2016) secondo il quale «una volta appurato, in base alla legge che regola il processo di fusione societaria, che la società originata dalla fusione succede in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alla società incorporata, le conseguenze derivanti dal comporta-

taria, in tal modo davvero giungendo ad un inaccettabile e surrettizio aggiramento del principio “chi inquina paga”» (da ultimo, recentemente, ancora il Tar Veneto - sentenza n. 313/2017 - ha confermato l'orientamento).

L'inquinamento di tipo diffuso

Il fenomeno dell'inquinamento diffuso è definito dall'art. 240, lettera r), D.Lgs. n. 152/2006 come «la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine». Secondo la nota dirigenziale, gli elementi che debbono ricorrere per qualificare un inquinamento come **diffuso** sono:

- le pluralità di fonti della contaminazione rinvenuta;
- l'impossibilità di identificare una singola origine.

Inoltre, per inquadrare il tema in modo completo, la nota richiama anche quanto previsto dall'art. 303, lettera h), D.Lgs. n. 152/2006 secondo il quale il risarcimento del danno all'ambiente «non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possi-

bile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori». La nota precisa poi che «l'inquinamento diffuso non si identifica con l'inquinamento di un'area “estesa/vasta”

– tesi volta a far scattare la clausola di cui all'art. 250 cit. al fine di far ricadere, in buona sostanza, i costi di riparazione sulla collettività – così come va respinta la e si secondo cui, in caso di mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione, si sia automaticamente al cospetto di un fenomeno di inquinamento diffuso». La nota chiude riportando un'ulteriore definizione ricavata dal glos-

“ “ **Il primo tema affrontato dalla nota minAmb 23 gennaio 2018, n. 1495 è l'identificazione del responsabile**

mento messo in atto da quest'ultima, anche in punto di responsabilità per ripristino ambientale, non possono che ricadere sulla società che vi subentra in universum ius: diversamente ragionando, del resto, si otterrebbe un agevole espediente per consentire all'organismo societario colpevole di una contaminazione di liberarsi dagli obblighi di bonifica semplicemente mediante un'operazione di fusione socie-

BOX 6

Sentenza del consiglio di Stato n. 4225/2015 (stralcio)

«E' qui appena il caso di osservare che l'ordito normativo di cui alla Parte IV – Titolo V del decreto legislativo n. 152 del 2006 comporta certamente che le misure di prevenzione e di riparazione ivi disciplinate trovino applicazione anche nei confronti dei responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente all'entrata in vigore della medesima Parte IV (secondo un criterio di individuazione e una scelta di politica legislativa che non presentano profili di incongruità o irragionevolezza, anche alla luce del preminente valore costituzionale dei beni oggetto di tutela). Depone univocamente in tal senso la disciplina in tema di contaminazioni cc.dd. 'storiche' di cui ai commi 1 e 11 dell'articolo 242 del 'Codice'. Ciò conferma che, in base alle scelte normative intervenute fra il 1997 e il 2006, ben potesse essere individuato come 'responsabile dell'inquinamento' un operatore (o i suoi aventi causa) il quale avesse realizzato le condotte foriere di inquinamento in un'epoca anteriore a quella di entrata in vigore della nuova disciplina in tema di distribuzione della responsabilità per danno ambientale, la quale può pertanto trovare piena e puntuale applicazione nell'ambito della presente vicenda».

sario dell'ambiente che, tuttavia, non essendo legata ad un testo normativo, offre un aiuto limitato.

Ciò premesso, pur essendo corretto affermare che l'inquinamento diffuso non coincida (di per sé solo) con l'alterazione di un'area vasta, anche su questo tema, si impone una riflessione. Entrando nel dettaglio, nelle norme in materia di boni-

ste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale e comunque nel rispetto dei criteri generali di cui al presente titolo». In buona sostanza, questa norma di legge si limita a stabilire che, in queste situazioni, **è necessaria un'apposita pianificazione regionale**, evidentemente perché si ritiene preferibile, in questi casi, un approccio unitario. La parte IV non precisa però su

chi debbano gravare i costi. Occorre dunque, sotto questo punto di vista, rivolgere l'attenzione all'art. 303 (parte VI, D.Lgs. n. 152/2006) che, come detto, esclude la possibilità di agire per il risarcimento del danno

Il non avere eseguito l'ordinanza di bonifica costituisce spesso il presupposto della sanzione penale

fica (parte IV, D.Lgs. 152/2006) il concetto di inquinamento diffuso – come definito dall'art. 240 – compare una sola volta, precisamente all'art. 239, comma 3 secondo il quale: «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 previ-

all'ambiente (e, dunque, di pretendere dal privato la bonifica), quando «non è possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori». E' questo un concetto diverso – coerente con il carattere parziario dell'obbligazione – che pone l'accento sul **nesso causale tra l'attività dei singoli operatori e il danno inteso in modo unitario**. In ultima

analisi, coordinando le due disposizioni, quando il danno è stato causato da fonti diffuse, non imputabili a una singola origine e non sia possibile identificare il nesso causale tra il danno e l'attività dei singoli operatori, sarà necessaria la pianificazione regionale e l'intervento resterà a carico della pubblica amministrazione. Non deve sorprendere che, in questi casi, il costo resti a carico dello Stato (e dunque della collettività); sarebbe sorprendente il contrario, ovvero che l'assenza di un responsabile individuato finisse per "giustificare" l'inerzia della amministrazione pubblica.

« Non a tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio con la responsabilità civile

Del resto, come chiarisce anche il *considerando* 13 della direttiva 2004/35/Ce sulla responsabilità ambientale circa i limiti del principio chi inquina paga, «A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinanti individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinanti individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti».

L'inquinamento storico

La nota dirigenziale, in relazione all'inquinamento storico, riporta uno stralcio della sentenza del Tar Bologna n. 125/2017 (che richiama Tar Brescia n. 1081/2011; sul punto va ricordata anche la sentenza del consiglio di Stato n. 4225/2015, stralciata nel **box 6**)

secondo la quale anche un fatto antico di decenni fa sorgere l'obbligo di bonifica a carico del responsabile, posto che, se così non fosse, sarebbe impossibile «applicare le norme in tema di bonifica a ciascuno degli episodi di inquinamento verificatisi nel corso del '900 nel territorio italiano, svuotando praticamente di significato tutto il sistema normativo delle bonifiche dei suoli inquinati». La sentenza precisa che «l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva bonifica è la semplice conseguenza oggettiva dell'aver cagionato l'inquinamento. Il complesso delle norme in tema di bonifica

non è altro che l'applicazione alla materia in esame (si potrebbe dire, la procedimentalizzazione nella materia in esame) della norma generale dell'art. 2043 c.c. (il cui disposto esiste da quando esiste il diritto), secondo cui o-

gni soggetto è tenuto a reintegrare il danno che abbia cagionato con il proprio comportamento. Norma generale che, d'altronde, è a sua volta espressione del principio, ancor più generale, di responsabilità, in base al quale ciascuno risponde delle proprie azioni (ed omissioni, naturalmente) (il c.d. principio comunitario del chi inquina paga ne costituisce ulteriore specificazione in materia ambientale). La circostanza che il danno (nel caso di specie, la contaminazione dei suoli e delle acque) sia scoperto a distanza di anni o decenni non impedisce di attivare la norma dell'art. 2043 c.c., né evita l'applicazione del principio di responsabilità». Anche questo tema è controverso. Ancora una volta si devono esaminare in modo coordinato le norme della parte IV e della parte VI. Innanzitutto, si ricorda che nell'art. 240 non si trova la definizione di "inquinamento storico"; ciò nonostante l'espressione compare all'art. 242 quando precisa che la tempestiva comunicazione all'autorità e la messa in atto di misure di prevenzione vale anche in caso di «rinveni-

mento di contaminazioni storiche che siano in grado di produrre un aggravamento». Allo stesso modo, anche se la parte VI non definisce l'inquinamento storico, tuttavia indica, tra le cause di esclusione, il decorso del tempo (la prescrizione del diritto a ottenere il risarcimento), vale a dire trenta anni dall'evento. Ciò premesso, avuta presente la giurisprudenza di cui si è dato conto sul tema della fusione per incorporazione, **la storicità di un inquinamento potrebbe essere posta in relazione con la normativa vigente al momento del fatto**. In questa prospettiva, sempre avu-

“ **Il complesso delle norme sulle bonifiche non è altro che l'applicazione dell'art. 2043 c.c.**”

ta presente la richiamata giurisprudenza, sarebbe possibile ritenere “storico” un inquinamento lontano nel tempo rispetto, alternativamente:

- al D.Lgs. n. 152/2006 che per la prima volta ha introdotto il concetto;
- al D.Lgs. n. 22/1997 che fornì la prima articolata disciplina del procedimento di bonifica;
- alla legge n. 349/1986 che introdusse l'obbligo di risarcire il danno all'ambiente, compreso il risarcimento in forma specifica con il ripristino della situazione;
- al D.P.R. n. 915/1982, prima legge quadro in materia di rifiuti.

Ciò detto, si può segnalare che la nota dirigenziale non dà conto di una precedente interpretazione ministeriale che aveva già fornito un'indicazione precisa; in particolare, **nella nota di chiarimenti 14 maggio 2014** sulla disciplina delle terre e rocce da scavo, **il Ministero aveva definito “riporti storici” quelli «formati a seguito di conferimenti avvenuti antecedentemente all'entrata in vigore del DPR 10**

settembre 1982, n. 15». Il concetto può essere esteso alle contaminazioni; tuttavia, una volta condivisa la data, resta non chiara la conseguenza che ne deriverebbe. Secondo la sentenza del Tar Toscana n. 573/2001 (e in generale avute presenti le prime pronunce sulla fusione), soltanto con l'entrata in vigore della legge speciale una determinata condotta, prima lecita, divenne abusiva. In senso contrario, vi è però chi invoca l'applicazione dell'art. 2043 del codice civile sul risarcimento danni da fatto illecito extracontrattuale (si veda la sentenza del Tar Bologna n. 125/2017 richiamata in apertura). In ogni caso, il ragionamento non potrà prescindere dalle disposizioni in materia di prescrizione, nei seguenti possibili termini:

- per i fatti di inquinamento scoperti successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, la prescrizione dovrebbe essere quella prevista dalla normativa speciale, vale a dire trent'anni dall'evento (art. 303);
- per i fatti scoperti **dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006, ma verificatisi prima** (nel vigore, ad esempio, della legge n. 349/1986), ci si dovrebbe riferire alla prescrizione per l'azione di risarcimento danni da fatto illecito extracontrattuale, vale a dire cinque anni dall'evento o dal momento in cui il danno è stato scoperto o poteva essere scoperto usando l'ordinaria diligenza, fermo restando che, se siamo in presenza di un illecito penale il termine di prescrizione, sarà quello previsto per il reato, avute presenti le diverse interpretazioni che discendono dal carattere permanente o meno dell'illecito o dei suoi effetti.

In ultima analisi, si è da tempo dinanzi a un tema cruciale sul quale, in assenza di un intervento chiaro del legislatore, il dibattito non è destinato ad esaurirsi.