

"Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime"¹ (II)

Franco Giampietro – Andrea Quaranta

Nel [precedente intervento](#) è stata affrontata la tematica relativa alla **disciplina transitoria** dettata dal T.U.A. in materia di bonifica dei siti inquinati.

In questa nuova "tappa" si intendono evidenziare, a grandi linee, le tendenze giurisprudenziali in materia di **responsabilità dei soggetti coinvolti nella procedura di bonifica** (per un approfondimento analitico si rimanda il lettore all'articolo pubblicato sulla rivista Ambiente & Sviluppo, Ipsoa, n. 3/2008).

Com'è noto, l'art. 17 del "Decreto Ronchi" assoggettava all'obbligo di bonifica chiunque, *anche in maniera accidentale*, cagionasse *il superamento ovvero determinasse un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale* dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee in relazione alla particolare destinazione d'uso dei siti.

L'unico accertamento che doveva essere compiuto era quindi quello relativo al *nesso causale* tra la condotta dell'autore dell'inquinamento e l'evento (il superamento o il pericolo di superamento, dei suddetti parametri), trattandosi di una **responsabilità di natura oggettiva**.

Il **D.Lgs. 152/2006** ha introdotto una **sostanziale modifica**: il primo comma dell'art. 242 stabilisce, infatti, che *"al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento deve mettere in opera entro ventiquattro ore le necessarie misure di prevenzione"* e ne dà immediata comunicazione agli enti competenti ai sensi e secondo le modalità previste dall'art. 304, relativo all'obbligo di comunicazione, posto a carico del responsabile, nel caso di *minaccia imminente di danno ambientale*.

La mancanza, nel nuovo regime, di un esplicito riferimento a forme di contaminazione *"accidentale"* parrebbe far pensare al **passaggio** dal sistema di responsabilità oggettiva, previsto dall'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997, **ad un diverso sistema di imputazione di responsabilità**, fondato sull'accertamento di parametri soggettivi di colpevolezza in capo all'inquinatore.

In dottrina si è rilevato come *"qualora venisse confermato dalla giurisprudenza che la responsabilità dell'inquinatore per la bonifica dei siti contaminati presuppone ora una condotta dolosa o colposa, non può non rilevarsi un arretramento di tutela, posto che non vi è dubbio che l'assoggettamento dell'imprenditore ad una strict liability piuttosto che ad uno standard di due care certamente lo incentiva a considerare maggiormente gli effetti negativi in termini di rischio di incidente che la sua attività provoca nella generalità dei consociati"*².

La più recente giurisprudenza in materia non si attesta su posizioni uniformi: in alcune pronunce si afferma la **presunzione di responsabilità del proprietario** di un sito

¹ Estratto dell'articolo "Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime", di F. GIAMPIETRO – A. QUARANTA, pubblicato su Ambiente & Sviluppo, Ipsoa, n. 3/2008

² L. Prati, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dei siti di interesse nazionale dopo il D. Lgs. 152/2006*, cit.

contaminato, mentre in altre il Giudice **esclude che l'evento possa essere imputato, a titolo di responsabilità oggettiva, in capo al proprietario** dell'area che non abbia, in alcun modo, concorso alla produzione dell'evento.

Nel primo filone giurisprudenziale rientrano, *inter alia*, le sentenze del:

1. **T.A.R. Toscana, Sez. II, Sent. n. 393** del 14/03/2007 :
 - ✓ *Il proprietario di un sito contaminato si presume responsabile, secondo quanto previsto dalle regole civilistiche (art. 2051 c.c.), dei danni cagionati a terzi dalle cose in custodia, inclusi i danni derivanti dall'inquinamento presente nel sito, salvo che non provi il caso fortuito o il fatto altrui.*
 - ✓ *Ai fini dell'applicazione dei limiti di contaminazione, previsti dall'All. I, Tabella A del D.M. n. 471/1999, è irrilevante il fatto che un immobile sia adibito ad un'attività produttiva, qualora si trovi in un'area definita residenziale. Anche a tale immobile, infatti, vanno applicati i più severi parametri, previsti dalla legge, per le aree ad uso abitativo.*
2. **T.A.R. Liguria, Sez. I, Sent. N. 621** del 12 aprile 2007:
 - ✓ *Il principio comunitario «chi inquina paga», lungi dall'esemplare la fattispecie illecita integrata dal concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa e dall'elemento materiale, scandito da condotta - nesso causale - evento (in questo caso) naturalistico, imputa il danno a chi si trovi nelle **condizioni di controllare i rischi**, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della cost-benefit analysis, per cui lo stesso **deve sopportarne la responsabilità** per essersi trovato, prima del suo verificarsi, nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente.*
 - ✓ *Il fondamento della responsabilità per danno ambientale riposa sul criterio economico-giuridico d'internalizzazione dei costi derivanti dai danni all'ambiente sui soggetti comunque responsabili, senza quindi il necessario riscontro - ad esempio - del dolo o della colpa nell'autore dei fatti; si prospetta una **responsabilità di natura oggettiva** conseguente all'assunzione di un rischio d'impresa connesso all'esercizio di un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente.*

In senso contrario alla giurisprudenza testé richiamata, si consultino le seguenti decisioni, che includono, altresì, la responsabilità del proprietario per abbandono di rifiuti da parte di terzi :

3. **T.A.R. Veneto, Sez. III, Sent. n. 2111** del 2 luglio 2007:
 - ✓ *Ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 22/1997, la violazione dei divieti di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul e nel suolo è punita a **titolo di dolo o colpa** e comporta l'obbligo, per il responsabile, di procedere alla rimozione, all'avvio al recupero ed allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi. **È escluso che l'evento possa essere imputato, a titolo di responsabilità oggettiva, in capo al proprietario dell'area che non abbia, in alcun modo, concorso alla produzione dell'evento.***
 - ✓ *Anche ai sensi dell'art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 22/1997, la **mera condizione di proprietario** dell'area inquinata **non è sufficiente** a giustificare l'emissione di un provvedimento con cui si ordini, a tale*

soggetto, di effettuare gli interventi di **messa in sicurezza, bonifica e restitutio in integrum**. La notifica del provvedimento di ripristino al proprietario incolpevole avviene solo per gli effetti di cui ai commi 10 e 11 dello stesso art. 17 (ossia per la costituzione, sull'area inquinata, di un onere reale e di un privilegio speciale per le spese di ripristino, affrontate dalla P.A, qualora i responsabili dell'inquinamento non provvedano o non siano individuabili).

- ✓ Rispetto al grado di colpa indispensabile per poter configurare una responsabilità del proprietario nel verificarsi dell'inquinamento, il D.Lgs. n. 22/1997 **non introduce un'ipotesi di responsabilità aggravata**, analoga a quella prevista dall'art. 2051 c.c.. Non può, dunque, ritenersi imposto a tale soggetto uno specifico onere di prevenzione attiva o comunque un grado di diligenza diverso da quello dell'uomo medio o del buon padre di famiglia.

4. **T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. I, Sent. n. 1254** del 20 luglio 2007:

- ✓ L'adozione di un criterio di "**strict liability**" (responsabilità rigorosa) in capo alle imprese, connesso a rischi oggettivi di impresa, non garantisce una migliore tutela del valore della difesa ambientale, rispetto ad un sistema di "**due care**" (cura doverosa).
- ✓ A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, non può più dubitarsi della piena vigenza del principio "**chi inquina paga**".

Prima della riforma – precisa il TAR – non mancavano "oscillazioni":

- tra pronunce tese a sostenere che tale principio avesse meramente valore programmatico e fosse insuscettibile di trovare applicazione nell'Ordinamento statutale interno, e
- pronunciamenti di segno opposto, questi ultimi prevalenti soprattutto nella giurisprudenza penale³ (cfr. T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I, 03 marzo 1999, n. 86, in tema di tassa sullo smaltimento dei rifiuti; TAR Emilia Romagna, Bologna, I, 05 aprile 2001 nr. 300; favorevole, Cass. Penale, III, 24 aprile 1995, nr. 7690; 13 ottobre 1995, nr. 11336).

Essendo stato, però, introdotto, anche formalmente, con il TUA, nell'Ordinamento statutale interno, il principio **chi inquina paga**, "deve trovare applicazione in tutti i procedimenti amministrativi. Quindi anche sotto questo profilo, **non può considerarsi legittimo l'accollo indifferenziato delle attività e degli oneri di bonifica** di un sito contaminato sui produttori che in esso operano, senza il preventivo accertamento, con procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento riscontrato⁴".

- ✓ Infine, il TAR Sicilia stabilisce che la **responsabilità imprenditoriale** per danno ambientale o per bonifica **non può essere ricostruita in riferimento alle responsabilità di cui agli artt. 2050 e 2051 c.c.** (relativi alla responsabilità per esercizio di attività pericolose ed alla

³ (cfr. T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I, 03 marzo 1999, n. 86, in tema di tassa sullo smaltimento dei rifiuti; TAR Emilia Romagna, Bologna, I, 05 aprile 2001 nr. 300; favorevole, Cass. Penale, III, 24 aprile 1995, nr. 7690; 13 ottobre 1995, nr. 11336).

⁴ Per un'interpretazione del principio "chi inquina paga", inteso come l'affermazione di un regime di responsabilità oggettiva ovvero senza colpa, v. retro: TAR Liguria, 12 aprile 2007, n. 621. Sulla portata del principio comunitario, v. F. Giampietro, *La direttiva 2004/35/ce sul danno ambientale e l'esperienza italiana*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 9/2004.

responsabilità per danni da cose in custodia), **in chiave di responsabilità oggettiva**: *"a tacere del fatto che tali disposizioni operano nel campo dei rapporti tra privati, in ogni caso, l'applicazione al campo della responsabilità per danno ambientale delle norme di responsabilità presunta stabilite dal codice civile trova comunque ostacolo nel principio di specialità. A fronte di più disposizioni (apparentemente) concorrenti nella stessa fattispecie (le norme di responsabilità presunta stabilite dal codice civile e le norme sulla responsabilità ambientale previste dalla parte sesta del D.Lgs. n. 152 del 2006), il criterio di specialità porta certamente ad applicare solo ed esclusivamente le disposizioni esaustivamente dettate dalla normativa ambientale, così come oggi chiarite dal D.Lgs. n. 152 del 2006 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 marzo 2005, n. 935; Sez. V, 16 luglio 2002, n. 3971; TAR Veneto, Sez. III, 19 gennaio 2006, n. 1443, e 6 dicembre 2006, n. 571)".*