

12 MAGGIO 2022

LA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI NOVITA' NORMATIVE E TEMI CRITICI

**avv. Federico Peres
avv. Alessandro Kiniger
avv. Attilio Balestreri**

B&P Avvocati

Verona – Milano



www.buttiandpartners.com



Una distinzione preliminare

Abbandono di rifiuti



**Rimozione + avvio a
Recupero o Smaltimento**

Contaminazione suolo/acque



Bonifica o Messa in sicurezza

Danno ambientale



Riparazione

**Tre situazioni (e tre discipline normative)
che possono coesistere ... oppure no**

Abbandono di rifiuti

Frequente in aree pubbliche, meno in quelle private
Difficile individuare i responsabili
Onerosità contenuta, se rapportata a bonifica e danno ambientale

Danno ambientale

L'azione compete allo Stato che si attiva di rado anche a causa di una disciplina abbastanza recente (2006) non ancora metabolizzata
Onerosità estremamente rilevante

Bonifica

L'azione compete agli Enti pubblici territoriali che si attivano spesso
Individuazione del responsabile agevole (perché basata su mere presunzioni)
Onerosità rilevante
Sanzione penale in caso di omissione

Abbandono di rifiuti

**Rimozione + avvio a
Recupero o Smaltimento**

Sanzione amministrativa

QUALIFICAZIONE

Contaminazione suolo/acque

Bonifica o Messa in sicurezza

Ibrida e incerta

Danno ambientale

Riparazione

Responsabilità da fatto illecito

Abbandono di rifiuti

**Rimozione + avvio a
Recupero o Smaltimento**

Sanzione amministrativa

5 anni

PRESCRIZIONE

Contaminazione suolo/acque

Bonifica / Messa in sicurezza

Ibrida e incerta

***Illecito permanente ...
praticamente mai***

Danno ambientale

Riparazione

Responsabilità da fatto illecito

30 anni

← Giurisprudenza amministrativa
prevalente. Critica

Abbandono di rifiuti

D.P.R. 915/1982

D.Lgs. 22/1997

D.Lgs. 152/2006

Danno ambientale

L. 349/1986

D.Lgs. 152/2006

Bonifica

L. 349/1986

D.Lgs. 22/1997

D.Lgs. 152/2006

*accidentale
(oggettiva)*

La retroattività dell'obbligo di bonifica

Corte di Cassazione
Sezione III Penale
sentenza n. 1783/2000

Corte di Cassazione
Sezione III Civile,
sentenza n. 32142/2019

Consiglio di Stato
Adunanza Plenaria
sentenza n. 10/2019

SI

DUE TESI

Corte di Cassazione
Sezione III Civile
sentenza n. 36651/2021

NO

Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n. 10/2019

«Tanto le misure introdotte con il D.Lgs. n. 22 del 1997, poi trasfuse nel codice dell'ambiente attualmente vigente, quanto il rimedio del risarcimento del danno già riconosciuto sulla base dell'art. 2043 cod. civ., e poi con la L. n. 349 del 1986, **hanno la medesima funzione** ("ripristinativa-reintegratoria") **di protezione dell'ambiente**».

ALLA LUCE DI TALE CONTINUITÀ

L'Adunanza Plenaria ritiene pertanto che la bonifica del sito inquinato potesse essere ordinata anche «**per condotte antecedenti** a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui **effetti dannosi** permangono al momento dell'adozione del provvedimento»



Ciò che viene sanzionato non è dunque l'inquinamento prodotto in epoca antecedente all'emanazione del Decreto Ronchi, bensì la mancata eliminazione da parte del responsabile dell'inquinamento degli effetti i quali si protraggono nel tempo

**Corte di Cassazione, sezione III Penale,
sentenza 1783/2000**

*Art. 51 bis d.lgs. n. 22 del 1997
reato omissivo di pericolo presunto*

«in considerazione dell'inquadramento dell'inquinamento o del pericolo dello stesso fra i presupposti di fatto, **la norma di cui all'art. 51 bis d.lvo cit. si applicherà anche a situazioni verificatesi in epoca anteriore all'emanazione del regolamento**»

**Corte di Cassazione, sezione III Civile
sentenza 32142/2019**

La ricorrenza di una situazione di inquinamento perdurante al momento dell'entrata in vigore del Decreto Ronchi «**indipendentemente dal momento in cui sono avvenuti i fatti che hanno provocato l'alterazione ambientale, imporrebbe un obbligo di intervento**, in quanto l'evento in sè dà luogo ad una situazione destinata a restare permanente, ove le cause della compromissione ambientale non vengano rimosse»

**Corte di Cassazione
Sezione III Civile
sentenza n. 36651/2021**

«Dal complessivo ragionamento di Cass. 32142/2019 (che si incentra sul **facere**, e quindi sull'obbligo, inadempito in quel caso, di bonifica) **non può discendere un'applicazione retroattiva di una responsabilità oggettiva di causazione dell'inquinamento**, sia perché sposta il baricentro sul non **facere** della bonifica – traendolo dalla figura penale, che attinge una retroattività di fatto dalla natura di reato permanente – mentre qui si tratta, al contrario, della condotta di inquinamento, sia perché, appunto, per affermare l'obbligo di tutela dell'ambiente anteriore al Decreto Ronchi richiama l'art. 2043 c.c., e quindi esce dal paradigma della **responsabilità oggettiva ex lege che è proprio l'apporto**, non sostituibile con dati normativi antecedenti, **del Decreto Ronchi**»

La Corte Civile risulta conforme a quanto già ribadito dalla Corte Costituzionale (sentenza 202/1991), secondo la quale «la condotta di un soggetto può essere assunta a fonte di responsabilità civile per il risarcimento dei danni **solo se al momento in cui e stata posta in essere sussisteva un preciso obbligo giuridico sancito da una norma conoscibile dall'agente**»

MIPRE – MISURE DI PREVENZIONE

«iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una **minaccia imminente** per la salute o per l'ambiente, ...» (art. 240 comma 1 lett. i, d.lgs. 152/2006).

«Nel caso di specie il **rischio imminente** riguarda la possibilità che, in assenza dell'adozione di misure preventive, vi sia [...] contaminazione» (Consiglio di Stato, parere n. 1762/2018)

Non riguardano contaminazioni storiche, salvo i rischi di aggravamento «che devono essere tuttavia dimostrati o quantomeno ipotizzati come verosimili o probabili» (TAR Brescia, n. 964/2018)

→ IMPEDIRE O MINIMIZZARE IL RISCHIO (ANCHE DI AGGRAVAMENTO)

MISE – MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA

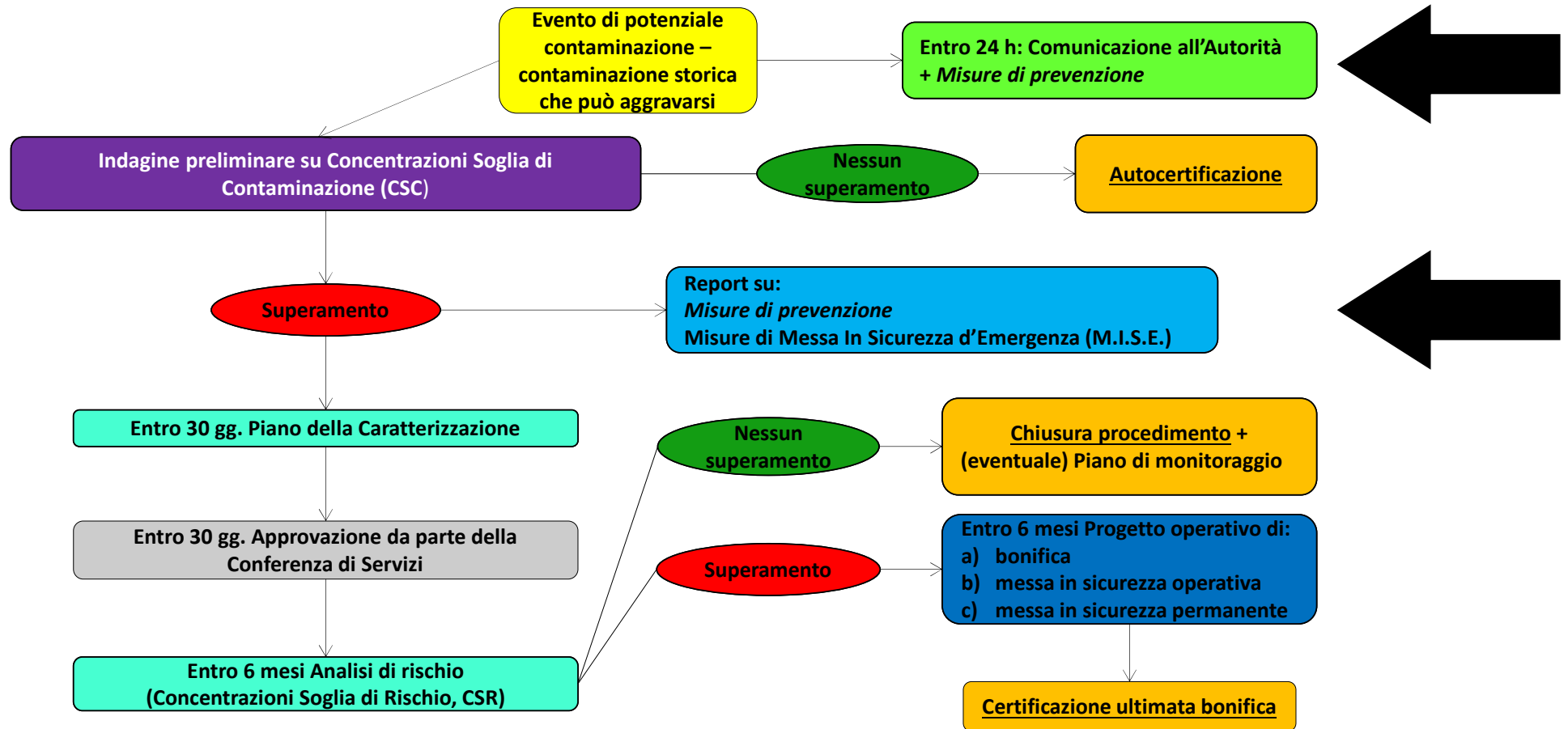
«ogni **intervento immediato o a breve termine**, da mettere in opera nelle **condizioni di emergenza** di cui alla lettera t) in caso di **eventi di contaminazione repentini** di qualsiasi natura, **atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione**, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente» (art. 240 comma 1 lett. m, d.lgs. 152/2006).

Condizioni di emergenza: **1)** rischio di esplosione in spazi confinati; **2)** prodotto in fase separata; **3)** contaminazione pozzi ad uso idropotabile/agricolo; **4)** pericolo di incendio (art. 240 comma 1 lett. t, d.lgs. 152/2006).

Illegittime «in uno stato di contaminazione pregressa, senza alcuna specifica motivazione sulla situazione di emergenza e sull'esigenza di scongiurare il rischio immediato che possono giustificare tale tipologia di intervento» (TAR Napoli, n. 1398/2012)

→ EVITARE UN PEGGIORAMENTO

MIPRE/MISE NEL PROCEDIMENTO DI BONIFICA



L'IMPORTANZA DEL FATTORE TEMPO

MIPRE: si connotano «*per la loro immediatezza rispetto alla scoperta dell'evento inquinante*» (TAR Brescia, n. 964/2018)

→ Non possono integrare interventi tecnici complessi

MISE: intervenendo sulle matrici devono essere progettate ed allestite

→ es. P&T: conoscenza falda, terebrazione pz., sistema di emungimento acqua (pompa) o recupero prodotto (skimmer), collettamento in TAF o bulk → tendenzialmente lunghi e costosi

Confermato dalle Linee Guida Commissione Europea sull'interpretazione del termine danno ambientale (2021/C 118/01):

Misure di prevenzione, di gestione immediata dei fattori di danno e misure di riparazione hanno finalità «*ben distinte e, a seconda delle circostanze, alcune possono essere pertinenti e altre no*».

CHI INQUINA PAGA ED OBBLIGHI DEL PROPRIETARIO

Chi inquina paga è un principio «*immanente alla materia ambientale*» (Cons. Stato, n. 4875/2016)

«Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, **il proprietario** o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto ed attuale del superamento delle concentrazione soglia di contaminazione (CSC) **deve darne comunicazione** alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti **e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242.** [...]

È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la **facoltà di intervenire** in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità» (**art. 245 d.lgs. 152/2006**).

PROPRIETARIO

RESPONSABILE

Comunicazione	↑	OBBLIGO	OBBLIGO
Misure di prevenzione	↑	OBBLIGO	OBBLIGO
Indagine preliminare sulle CSC	↑	OBBLIGO	FACOLTÀ
M.I.S.E.	↑	OBBLIGO	FACOLTÀ
Piano della caratterizzazione	↑	OBBLIGO	FACOLTÀ
Analisi di rischio	↑	OBBLIGO	FACOLTÀ
Progetto operativo di bonifica, M.I.S.O., M.I.S.P.	↑	OBBLIGO	FACOLTÀ

LA GIURISPRUDENZA

CORTE DI GIUSTIZIA UE 4 marzo 2015 (causa C-534/2013)

Orientamento prevalente

«a carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun ulteriore obbligo di fare; in particolare, egli non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo l'onere di eseguirli»

Consiglio di Stato n. 7121/2018

Orientamento contrario

«**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** (Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544)».

Consiglio di Stato n. 1509/2016

LA «COSTANTE GIURISPRUDENZA»

Cons. Stato n. 1658/2021

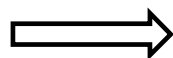
MIPRE e MISE «sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi **gravano sul proprietario** o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente **solo perché egli è tale**, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa: in questo termini, la costante giurisprudenza, per tutte C.d.S. IV 7 settembre 2020 n.5372; VI 3 gennaio 2019 n. 81; V 8 marzo 2017 n.1089 e 14 aprile 2016 n.1509».

QUALI CONSEGUENZE?

L'individuazione del responsabile della contaminazione

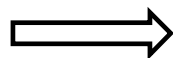
PRINCIPIO «CHI INQUINA PAGA»

Art. 244 d.lgs.
152/2006



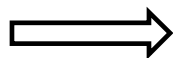
«2. La provincia (...) dopo aver svolto le **opportune indagini** volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, **diffida** con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione(...).»

Art. 250 d.lgs.
152/2006



«1. Qualora **i soggetti responsabili** della contaminazione **non provvedano** direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero **non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati**, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati **d'ufficio** dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione (...)»

Art. 3 L. 241/1990



«1. **Ogni provvedimento amministrativo** (..), deve essere **motivato**(...). La motivazione deve indicare i **presupposti di fatto e le ragioni giuridiche** che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle **risultanze dell'istruttoria**.»

Individuazione del Responsabile della Contaminazione



Obbligo per la Provincia cui è attribuito specifico potere

T.A.R. Lombardia, 15 aprile 2015, n. 940

«l'articolo 244 del Dlgs 2006 n. 152 ponga a carico della Provincia **l'obbligo di attivarsi in sede istruttoria** per ricercare ed individuare, **attraverso l'apertura di uno specifico procedimento**, il responsabile dell'inquinamento.»

T.A.R. Lombardia, 24 novembre 2021, n. 2605

«la legge è chiara nello stabilire che **l'individuazione del responsabile** della contaminazione, soggetto tenuto alla bonifica, rientra nella competenza della Provincia (v. art. 242-244 del D.Lgs. n. 152 del 2006).»

Cons. Stato, 29 dicembre 2021, n. 8702

«l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno **l'onere di individuare**, attraverso una **adeguata attività istruttoria e di accertamento**.»

Cons. Stato, 7 marzo 2022, n. 1630

«Il D. Lgs. n. 152 del 2006 riconosce alla pubblica amministrazione **il potere di ordinare** al privato di eseguire la bonifica attraverso l'emanazione dell'ordinanza ex art. 244, comma 2, tuttavia, tale ordinanza può essere emanata **solo nei confronti del responsabile della contaminazione**.»

Quale tenore di accertamento della responsabilità?

DUE ORIENTAMENTI

PROVA RIGOROSA

La dimostrazione del nesso di causalità deve essere fornita in modo univoco e incontestabile

MERA PRESUNZIONE

La prova del nesso causale deve essere verosimile, secondo il principio del «*più probabile che non*»

Accertamento rigoroso

Prove «certe»

Riconducibilità
inequivoca

Istruttoria approfondita e
specifica

Cons. Stato, 4 agosto 2021, n. 5742

«Risulta infatti necessario un **rigoroso accertamento** al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del **nesso di causalità** che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione.»

Cons. Stato, 28 maggio 2021, n. 4139

«in difetto di un **rigoroso preventivo accertamento** dei presupposti di quella responsabilità (...) avrebbe richiesto, in primo luogo, una più **approfondita e specifica istruttoria**.»

T.A.R. Piemonte Torino, 9 agosto 2018, n. 945

«l'ordine di bonifica presuppone l'esatta individuazione del responsabile dell'inquinamento e la necessità di **accertare con prove certe** il nesso di causalità.»

Cons. Stato, 30 luglio 2015, n. 3756

«Tale accertamento presuppone (...) la ricerca di **prove certe e inequivoche, non potendo l'accertamento basarsi su mere presunzioni**.»

Mere presunzioni

Più probabile che non

Indizi gravi, precisi,
concordanti

Verosimile

Cons. Stato, 11 marzo 2022, n. 1742

«L'accertamento del nesso di causalità si fonda non sulla regola probatoria penalistica basata sul principio dell'accertamento della responsabilità "al di là di ogni ragionevole dubbio" ma sul principio civilistico del **più probabile che non**».

T.A.R. Puglia Bari, 26 gennaio 2022, n. 157

«l'Amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale si può avvalere di **presunzioni semplici (...)** **indizi gravi e precisi e concordanti** che inducano a ritenere verosimile, secondo l' *id quod plerumque accidit (...)*»

Quali «indizi»?

(Corte Giustizia UE 9 marzo 2010, C-378/08 → T.A.R. Lombardia 7 febbraio 2022 n. 273)

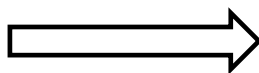
Vicinanza sito

Sostanze inquinanti

Attività operatore

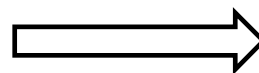
REGOLA PROBATORIA: la situazione attuale per la prevalente giurisprudenza

Responsabilità penale



Regola della *prova oltre ogni ragionevole dubbio*

Responsabilità civile e amministrativa



Regola della *preponderanza dell'evidenza* o del più *probabile che non*, riscontrabile anche in via presuntiva

Cosa accade se l'evento è potenzialmente ascrivibile a più corresponsabili?

La pluralità di responsabili

In caso di pluralità di responsabili che, in tempi diversi e/o con azioni diverse, hanno inquinato lo stesso sito, la Pubblica Amministrazione può rivolgersi a uno solo di essi pretendendo da lui l'intera bonifica (responsabilità solidale) o dovrà chiedere a ciascuno la propria quota (responsabilità parziaria)?

SOLIDALE

L'amministrazione ha il diritto di agire separatamente verso ciascuno dei soggetti corresponsabili per l'intero adempimento (salvo regresso nei rapporti interni)



Art. 2055 c.c.(Responsabilità solidale) «Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, **tutte sono obbligate in solido** al risarcimento del danno.»

PARZIARIA

L'obbligo di riparazione incombe (e va imposta) agli operatori solo **in misura corrispondente al loro contributo** al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento



Art. 311 d.lgs. 152/2006 (Azione risarcitoria in forma specifica danno ambientale) «Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, **ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità**»

Responsabilità parziaria

(Corte Giustizia UE 4 marzo 2010, C-534/13 – Cons. Stato 30 luglio 2015 n. 3756 – T.A.R. Torino 2 dicembre 2021 n. 1109)

Chi inquina paga

Specifico contributo
all'inquinamento

Misura corrispondente
a contributo

Responsabilità solidale

T.A.R. Sicilia Catania, 15 settembre 2020, n. 2174 – Cons. Stato, 2 dicembre 2021 n. 1109 –

Cons. Stato, 7 gennaio 2021 n. 172 – T.A.R. Lombardia -Milano, 15 ottobre 2021, n. 2236

Diritto di agire verso
un corresponsabile

Evento «indistinto»

Regresso

Un recentissimo approdo giurisprudenziale

Tar Lombardia 7 febbraio 2022, n. 273

«**in linea con il preferibile orientamento della giurisprudenza civile**, che ha escluso la sussistenza di una responsabilità parziaria quando più condotte – benché autonome e non cooperanti – abbiano prodotto un medesimo evento lesivo (...) è necessario e sufficiente che ricorra un "**unico fatto dannoso** imputabile a soggetti diversi, cioè un unico fatto dannoso alla cui produzione abbiano concorso con efficacia causale più condotte» (Cass. Civ., Sezione III, 20 gennaio 1995, n. 623).

(...) **la ritenuta parziarietà** degli obblighi di bonifica potrebbe comportare l'onere, per i vari responsabili, di implementare distinte azioni **solo nel caso in cui si riscontrasse che le varie condotte causative di danno hanno in concreto determinato danni-conseguenza ontologicamente distinti e distinguibili e tali da poter essere rimossi con distinte azioni di bonifica.**

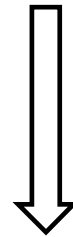
Quando, **viceversa**, per qualsiasi ragione, non sia possibile stabilire o riconoscere gli effetti conseguenti alle singole condotte causative di danno ambientale, allora **risulta di fatto impossibile identificare singole azioni di bonifica da porre a carico di distinti responsabili.** L'azione di bonifica, in tal caso, **non potrà che tradursi in una unica azione di bonifica, che dal punto di vista esecutivo non potrà che gravare in modo solidale tra tutti i responsabili**, fermo restando il principio per cui dal punto di vista economico la relativa spesa dovrà essere suddivisa, nei rapporti interni, secondo le rispettive percentuali di responsabilità»

Evoluzione giurisprudenziale ancora in corso

Spunti conclusivi

Accertamento responsabilità

Pluralità responsabili



Giurisprudenza ancora altalenante

Analisi del caso concreto

domande

Segui **B&P Avvocati**



www.buttiandpartners.com

