

## **OBBLIGO DI BONIFICA E “CONTAMINAZIONI STORICHE”**

**DI ELENA FELICI E VALENTINA BROVEDANI**

**TAR Lombardia – Brescia, sezione I, sentenza 28 marzo 2022, n. 298 – Pres. Gabbricci, Est. Limongelli – E. (avv.ti Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimir Francesco Troise Mangoni e Mauro Ballerini) c. Ministero della Transizione Ecologica, già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Avvocatura Distrettuale dello Stato) e nei confronti di ER e V. S.p.A. (avv.ti Stefano Grassi, Francesco Grassi e Giuseppe Onofri), Comune di Mantova (avv.to Paolo Gianolio) e Provincia di Mantova (avv.ti Eloisa Persegati Ruggerini e Lucia Salemi).**

*In ipotesi di condotte lesive del bene ambiente antecedenti all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, trovano comunque applicazione le norme in materia di obblighi di bonifica, di cui alla Parte IV del codice medesimo e, in particolare, gli artt. 244 e 242. L'applicazione di tali norme anche a fattispecie di 'contaminazioni storiche' non avviene in via retroattiva, sanzionando ora per allora condotte risalenti e lecite al momento della loro commissione, ma pone attuale rimedio alla perdurante situazione di contaminazione da ritenersi illecita anche se posta in essere in epoche antecedenti l'entrata in vigore del D.Lgs. 22/1997 che per primo ha disciplinato tali obblighi.*

\* \* \*

Con la sentenza in esame il TAR Brescia si pronuncia sul dibattuto tema ambientale relativo alla responsabilità per contaminazioni storiche, in linea con quanto già statuito da diversi precedenti in materia della giurisprudenza amministrativa e della Cassazione Civile.

La vicenda risale al 2015, allorquando la Provincia di Mantova, con propria ordinanza, individuava la ricorrente e la controinteressata quali soggetti corresponsabili della contaminazione dei terreni compresi nell'area del Polo Chimico di Mantova – noto sito di interesse nazionale oggetto di numerose vicende giudiziarie – e ordinava alle stesse di provvedere alle attività di prevenzione e caratterizzazione ex artt. 242 e 244, D.Lgs. 152/2006.

Entrambe le società impugnavano l'atto provinciale con diversi ricorsi, che tuttavia venivano respinti e, con riguardo ai ricorsi promossi dall'odierna ricorrente, il Consiglio di Stato confermava la legittimità del provvedimento provinciale.

Ad esito del giudizio di appello, nel 2020, il Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) diffidava le società, in solido tra loro, in ottemperanza alla sentenza, a rimuovere i cumuli di materiale risultati inquinanti, ad adottare idoneo piano di caratterizzazione e ad effettuare un monitoraggio mensile delle acque dei piezometri. Il provvedimento ministeriale veniva impugnato dalla ricorrente dando così origine al giudizio in commento.

E' interessante analizzare in questa sede la censura mossa dalla ricorrente con riguardo al tema delle "contaminazioni storiche", volta a rimettere in discussione la legittimità dell'individuazione della ricorrente quale soggetto responsabile dell'inquinamento.

Secondo la tesi della ricorrente, il provvedimento opererebbe un'illegittima applicazione retroattiva delle norme in materia di obblighi di bonifica, introdotti per la prima volta nel 1997 con il cd. Decreto Ronchi, a fattispecie di contaminazioni c.d. "storiche", ovvero verificatesi anteriormente all'entrata in vigore di tale norma (la prima che introduce precisi obblighi di bonifica), in epoca in cui non esisteva una normativa speciale che *"vietasse comportamenti inquinanti da parte delle imprese"*.

Sul punto, la giurisprudenza aveva in più occasioni già statuito il principio secondo cui l'inquinamento costituiva pacificamente un fatto illecito anche prima dell'entrata in vigore del Decreto Ronchi determinando l'obbligo di risarcire il relativo danno, e ciò sulla base del generale principio di responsabilità aquiliana ex art. 2043 o anche sulla base di norme specifiche che di volta in volta si ritenevano violate (si pensi agli art. 2050, 844 c.c. oppure all'art. 18 della L. 349/1986 che ne sancisce la natura pubblicistica del danno ambientale).

Peraltro, imporre obblighi di bonifica (vale dire il risarcimento in forma specifica) a carico dei responsabili per eventi precedenti l'entrata in vigore di tali obblighi, significava porsi il problema dell'irretroattività delle norme sopravvenute.

Con il formarsi della giurisprudenza successiva, si è chiarito che *"l'applicazione delle norme in materia di bonifica anche a fattispecie di "contaminazioni storiche" non avviene in via retroattiva, sanzionando ora per allora condotte risalenti e lecite al momento della loro commissione, ma pone attuale rimedio alla perdurante condizione di contaminazione dei luoghi, da ritenersi illecita anche se posta in essere in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo numero 22 del 1997, che per primo ha disciplinato gli obblighi di bonifica"* (Cons. Stato, Ad. pl., 22 ottobre 2019 n. 10, sez. IV, 7 maggio 2019 n. 2926, sez. VI, 10 settembre 2015 n. 4225; Cass. civ., sez. III, 10 dicembre 2019 n. 32142).

In altre parole, la ricorrenza di una situazione di inquinamento perdurante al momento dell'entrata in vigore della normativa che per prima ha introdotto specifici obblighi di bonifica dei siti inquinati, a prescindere dal momento in cui sono avvenuti i fatti che hanno provocato l'alterazione ambientale, impone comunque un obbligo di intervento, data la natura permanente dell'illecito, ove le cause della compromissione ambientale non vengano rimosse.

In particolare, l'art. 242, comma 1, del codice dell'ambiente, laddove fa riferimento alle contaminazioni storiche *"ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatesi (rectius conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il"*

*sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di aggravamento della situazione sia ancora attuale”* (Cons. Stato, Ad. pl., 22 ottobre 2019 n. 10, cit.).

Come accennato sopra, il fatto che la prima norma specifica in materia di bonifica e ripristino ambientale sia stata introdotta dall'art. 17 del richiamato Decreto Ronchi non significa che prima dell'introduzione della stessa il bene giuridico "ambiente" fosse privo di tutela.

Al contrario, come ben chiarito anche recentemente dal Consiglio di Stato con sentenza del 1° aprile 2020 n. 2195, *“l'obbligo di bonifica stabilito per la prima volta dal d.lgs. 22/1997 andava semplicemente a completare, integrare e precisare il regime e le forme della responsabilità conseguente alla commissione di condotte che già, comunque, erano ab origine contra jus”*. Infatti, continua il Collegio, lo svolgimento consapevole di un'attività per sua natura pericolosa ex art. 2050 c.c. (quale è la produzione industriale di prodotti chimici) *“rende il relativo autore responsabile della lesione....., [e della] messa in pericolo del bene ambiente che ne sia conseguita”* salva, esclusivamente, la prova (praticamente impossibile, visto lo stato di consapevolezza e di sensibilità circa i temi ambientali dell'industria italiana dei decenni precedenti) di aver posto in essere *“già all'epoca”* ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice la contaminazione.

L'elaborazione del concetto di "ambiente" come bene giuridico autonomo e unitario oggetto di protezione contro le aggressioni umane risale agli anni '70 del secolo scorso, secondo un processo evolutivo che, muovendo dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, ha poi portato all'elevazione dell'ambiente quale vero e proprio diritto individuale, tutelato a livello civilistico, mediante la previsione dell'art. 844 c.c. e l'applicazione della responsabilità da fatto illecito ai sensi dell'art. 2043 c.c., non più in una logica dominicale, ma in funzione di tutela di una proprietà salubre e incontaminata.

Parallelamente, il bene ambiente trovava garanzie di tutela pubblicistica con l'introduzione dell'art. 18 della L. 8 luglio 1986 n. 349, che sanciva l'obbligo di risarcimento nei confronti dello Stato in capo a chiunque arrecasse, dolosamente o colposamente, un danno all'ambiente.

Di recente, a seguito delle modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione approvate l'8 febbraio 2022, la tutela dell'ambiente, insieme a quella della biodiversità e degli animali, è stata esplicitamente introdotta tra i principi fondamentali della Carta costituzionale.

Nell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale della nozione di bene ambiente e di danno ambientale,

la responsabilità aquiliana, le misure introdotte dal Decreto Ronchi e la specifica normativa successivamente introdotta dal Codice dell'Ambiente, costituiscono strumenti espressione di un'unica linea evolutiva, priva di soluzioni di continuità, il cui minimo comune denominatore è rappresentato dalla specifica funzione ripristinatoria e reintegratoria del bene giuridico tutelato (con la sola differenza che le prescrizioni successivamente introdotte dal D.Lgs. 152/2006 perseguono l'ulteriore scopo, di matrice europea, di prevenzione dell'evento).

È pertanto chiaro come l'obbligo di bonifica introdotto per la prima volta dal Decreto Ronchi, vada a completare, integrare e precisare un regime di responsabilità, come detto, già preesistente nell'ordinamento.

L'introduzione di specifici obblighi di bonifica non ha, dunque, significato un ampliamento dell'area dell'illiceità, bensì ha determinato l'ampliamento dei rimedi rispetto a fatti di aggressione dell'ambiente, con l'aggiunta, rispetto alla reintegrazione civilistica per equivalente monetario, di

strumenti preventivi e reintegrativi per equivalente riassumibili in obblighi di messa in sicurezza, bonifica e in ripristino ambientale dei siti inquinati.

In conclusione, il TAR Brescia ha rigettato l'eccezione sollevata dalla ricorrente dichiarandola improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse in quanto coperta dal giudicato formatosi in capo al giudizio che ha riconosciuto la legittimità dell'ordinanza con cui la Provincia di Mantova ha accertato la corresponsabilità della ricorrente e della controinteressata, sul presupposto che il decreto ministeriale impugnato costituisce atto meramente e dichiaratamente consequenziale rispetto all'ordinanza provinciale.

Ciononostante, il Tribunale Amministrativo ha concluso coerentemente alla reiterata giurisprudenza amministrativa secondo cui la "storicità" delle contaminazioni e, dunque, la risalenza nel tempo dell'evento generatore dell'inquinamento costituisce di per sé fattore di esclusione dell'applicazione dei soli istituti delineati dalla Parte VI del D. Lgs. 152/2006 – relativa alle norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente – non rilevando invece rispetto all'applicazione degli articoli 242 e 244 del Codice dell'Ambiente, collocati nella Parte IV del Codice – che si riferisce alle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati – che dunque restano legittimamente applicabili anche rispetto alle fattispecie di "contaminazioni storiche".