

L'OBBLIGO DI BONIFICA

DI ADA LUCIA DE CESARIS

TAR LOMBARDIA, SEZ III, 29 SETTEMBRE 2024, N. 2500

L'obbligo di bonifica esprime una fattispecie completamente autonoma, che si estrinseca in una prestazione personale imposta dalla legge per garantire la tutela ambientale. Una fattispecie diversa e distinta dalla responsabilità risarcitoria, che avrebbe in comune con l'obbligo di bonifica solo il nesso causale.

L'obbligo di bonifica è caratterizzato da una propria specificità, che prevede una particolare misura personale, prevista dalla legge e legittimata sul piano costituzionale dell'art. 23 della Costituzione.

Il principio "chi inquina paga" (ora sancito anche dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 3 -ter del dlgs 152 del 2006) ha proprio lo scopo di assicurare che i costi delle compromissioni ambientali ricadano sui soggetti che vi hanno dato luogo per mezzo della propria condotta, piuttosto che sulla collettività o su soggetti che, seppur incolpevoli, si trovano in una qualche relazione materiale o giuridica con il sito inquinato. Questo principio si applica necessariamente anche alle contaminazioni risalenti, antecedenti l'entrata in vigore della normativa, ciò in quanto il diritto dell'Unione consente ai legislatori nazionali di introdurre regimi di maggior tutela dell'ambiente e tale si deve considerare la norma che applica l'obbligo di bonifica anche alle contaminazioni storiche.

La prova del nesso eziologico tra attività svolta e inquinamento può essere fornita in via diretta o indiretta, potendo l'amministrazione far ricorso alle cd presunzioni semplici, di cui all'art. 2727 del codice civile. A ciò si aggiunga che qualora l'amministrazione sia riuscita a mettere insieme elementi probatori, anche meramente presuntivi e indiziari, spetta al soggetto individuato come responsabile l'onere di fornire la prova contraria.

La presenza di più responsabili non elide la responsabilità degli stessi, al contrario ogni responsabilità si somma ricavandone l'obbligo per tutti di farsi parte attiva nelle obbligatorie attività di ripristino. Infatti nelle ipotesi in cui ci siano più soggetti che abbiano concorso alla contaminazione, ognuno di essi è tenuto ad ottemperare integralmente l'obbligo di bonifica, trattandosi di un obbligo solidale e non parziario.

La sentenza in commento si occupa di un'area industriale dismessa dove nel tempo si sono svolte attività produttive (tra il 1918 e il 2011) da parte di diversi operatori economici.

La Provincia nel 2022 ha avviato il procedimento per l'individuazione delle responsabilità della contaminazione, concludendo con l'individuazione di quattro società responsabili e assegnando ad ognuna una quota percentuale di responsabilità.

La società assegnataria della maggiore quota di responsabilità ha impugnato avanti al TAR Lombardia il provvedimento della Provincia, contestualmente però ha, insieme alle altre società individuate come responsabili, presentato una proposta di progetto di bonifica.

Il progetto presentato tuttavia non verrà ritenuto idoneo dal Comune, che di lì a breve deciderà di intervenire nel procedimento in via sostitutiva, unitamente alla Regione e agli altri enti coinvolti.

Tutti i provvedimenti del procedimento saranno oggetto di impugnazione, con un ricorso introduttivo e successivi motivi aggiunti.

Il Tar Lombardia, con la sentenza in commento, ha respinto il ricorso e dichiarato i motivi aggiunti in parte inammissibili per carenza di interesse e in parte improcedibili.

La sentenza del Tar non solo è di grande interesse perché ricca di riferimenti giurisprudenziali, ma anche di notevole utilità, in quanto da una parte offre una articolata e approfondita disamina del quadro normativo, ricostruendone i presupposti giuridici, dall'altra attribuisce una specifica collocazione giuridica (a parere di chi scrive condivisibile) all'obbligo di bonifica, anche per le ipotesi di contaminazioni storiche.

Ripercorrendo le numerose pronunce, succedutesi nel tempo, nella sentenza si arriva a concludere che l'obbligo di bonifica di cui alla normativa vigente deve ritenersi una figura autonoma di responsabilità: oggettiva e di carattere meramente ripristinatorio, diversa dalle altre ipotesi risarcitorie, quale ad esempio le responsabilità per danno ambientale, alle quali si affina.

Inoltre, secondo il giudice amministrativo, il legislatore, con l'introduzione dell'art. 242, comma 1, ultimo periodo del D.Lgs. 152/2006, ha inteso espressamente applicare la normativa in materia di bonifiche a tutti i fenomeni di inquinamento ancora sussistenti, reputando irrilevante se conseguenza di azioni o dismissioni antecedenti alla entrata in vigore della disciplina concernente l'obbligo di bonifica (le cd. contaminazioni storiche).

Il giudice non ha dubbi, partendo dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 10 del 2019 e collocando la specifica responsabilità nell'alveo della responsabilità oggettiva, sul fatto che tale responsabilità per contaminazione prescinda dall'elemento soggettivo.

Priva di rilievo viene ritenuta anche la supposta contrarietà all'assetto normativo costituzionale (art. 23) del principio di responsabilità per le contaminazioni storiche. In particolare nella sentenza si afferma che a *“le misure di tutela ambientale introdotte nel 1997, ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. del D.Lgs. n. 152 del 2006, sottendono la finalità di salvaguardare il bene ambiente e costituiscono uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la dismissione del valore ambientale, in conseguenza dell'inquinamento, ma a consentirne il recupero materiale.*

Le disposizioni disciplinano misure da adottare in presenza di un dato meramente oggettivo, quale l'accertamento attuale di una situazione di inquinamento ambientale, che rende necessario il recupero dell'area interessata, ad opera del soggetto che lo ha causato”.

Secondo il TAR Lombardia l'obbligo di bonifica è infatti, lo si ripete, caratterizzato da una propria specificità, che prevede una particolare misura personale, prevista dalla legge e legittimata sul piano costituzionale dall'art. 23 della Costituzione.

L'adozione del relativo provvedimento amministrativo pone in capo al destinatario un obbligo di attivazione, consistente nel porre in essere determinati atti e comportamenti unitariamente finalizzati al recupero ambientale dei siti inquinati.

L'obbligo di bonifica in quanto fattispecie autonoma, si estrinseca in una prestazione personale imposta dalla legge per garantire la tutela ambientale. Una fattispecie diversa e distinta dalla responsabilità risarcitoria, che avrebbe in comune con l'obbligo di bonifica solo il nesso causale.

L'obbligo di bonifica ha quindi esclusivamente una funzione riparatoria, che va applicata ai responsabili delle contaminazioni con riferimento a qualunque inquinamento, purché perdurante, in

quanto non sono state rimosse le cause che lo hanno provocato, e sino a quando i parametri ambientali non siano stati riportati entro i limiti di legge.

Ne consegue che secondo il giudice amministrativo lombardo non c'è alcuna retroattività della disciplina, riferendosi questa ai casi in cui è necessario porre rimedio a situazioni ancora attuali e perduranti.

L'obbligo di bonifica secondo il Tar va riferito pertanto a tutte le contaminazioni ancora sussistenti, che devono essere "riportate" a conformità, indipendentemente dal loro essersi verificate prima o dopo l'entrata in vigore della normativa di cui al D.Lgs. 152/2006. Il tempo può avere un valore solo ai fini risarcitori, non per le necessità di riparazione.

La specificità dell'obbligo di bonifica, si legge nella sentenza, concerne anche il sorgere dello stesso indipendentemente dalla sussistenza dell'elemento soggettivo, legato al dolo o alla colpa. Le norme sarebbero infatti chiare nel disporre che l'individuazione del responsabile della contaminazione deve avvenire sulla base di un criterio meramente oggettivo, integrato dalla connessione eziologica tra la condotta e l'inquinamento. Ciò lo si fa derivare dalla necessaria applicazione del principio europeo "chi inquina paga", per il quale non rileva che vi sia stata una condotta dolosa o colposa, ma esclusivamente *"la materiale causazione dello stato di inquinamento"*.

"Il principio "chi inquina paga" (ora sancito anche dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 3 -ter del dlgs 152 del 2006) ha proprio lo scopo di assicurare che i costi delle compromissioni ambientali ricadano sui soggetti che vi hanno dato luogo per mezzo della propria condotta, piuttosto che sulla collettività o su soggetti che, seppur incolpevoli, si trovano in una qualche relazione materiale o giuridica con il sito inquinato". Questo principio, secondo il giudice amministrativo lombardo, deve necessariamente applicarsi anche alle contaminazioni risalenti, antecedenti l'entrata in vigore della normativa; infatti il diritto dell'Unione consente ai legislatori nazionali di introdurre regimi di maggior tutela dell'ambiente e tale si deve considerare la norma che applica l'obbligo di bonifica anche alle contaminazioni storiche.

Nel continuare l'interessante percorso ricostruttivo dei principi giuridici, la sentenza dedica attenzione anche ad un altro tema, molto discusso in dottrina e giurisprudenza, quale quello dell'accertamento del nesso causale, tra l'attività svolta sull'area e l'inquinamento rilevato sulla stessa. Con riferimento a questo aspetto, richiamando la Corte di Giustizia e la giurisprudenza amministrativa ritenuta prevalente, viene invocata l'applicazione del canone civilistico del "più probabile che non", ammettendo quindi che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità di controllo sia più probabile della sua negazione.

La prova del nesso eziologico dunque può essere fornita in via diretta o indiretta, potendo l'amministrazione far ricorso alle cd presunzioni semplici, di cui all'art. 2727 del codice civile. A ciò si aggiunga che qualora l'amministrazione sia riuscita a mettere insieme elementi probatori, anche meramente presuntivi e indiziari, spetta al soggetto individuato come responsabile l'onere di fornire la prova contraria, che peraltro non può essere limitata all'affermazione della partecipazione di eventuali terzi, ma deve consistere nella dimostrazione degli elementi che consentono di evidenziare il loro reale apporto alla contaminazione mediante comportamenti o azioni. Si tratta di fatto dell'inversione dell'onere della prova, che a differenza dell'onere della prova concesso all'amministrazione, richiede che sia dia conto di azioni, fattori, avvenimenti in modo piuttosto specifico.

A tal proposito nella sentenza si afferma che la presenza di più responsabili non elide la responsabilità di singoli, al contrario ogni responsabilità si somma, con la conseguenza dell'obbligo per tutti di farsi parte attiva nelle obbligatorie attività di ripristino. Infatti nelle ipotesi in cui ci siano più soggetti che abbiano concorso alla contaminazione, ognuno di essi è tenuto ad ottemperare integralmente l'obbligo di bonifica, trattandosi di un obbligo solidale e non parziario.

Secondo il giudice amministrativo infine è del tutto irrilevante il fatto che nel caso in esame l'amministrazione abbia individuato delle percentuali di responsabilità in capo a diversi soggetti, in quanto, chiarito che ognuno è obbligato per l'intero agli obblighi di bonifica, si tratta di un provvedimento amministrativo "meramente descrittivo", che non determina alcun vincolo; l'erroneità della ripartizione potrà semmai essere oggetto di discussione avanti al giudice civile, in sede di rivalsa, come espressamente ammesso dalla legge.