

LA STATE OF THE ART DEFENCE NELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE: FONDAMENTO, FUNZIONE E LIMITI DI UN ISTITUTO TEMPORALMENTE CIRCOSCRITTO

DI PAOLA MARTA MARTINO E ORESTE PATRONE

Abstract

Il contributo ricostruisce fondamento, contenuto e limiti della state of the art defence prevista, in materia di responsabilità per danno ambientale, dall'articolo 308, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in attuazione della facoltà concessa agli Stati membri dall'articolo 8, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2004/35/CE. L'analisi muove dalla qualificazione della responsabilità ambientale come regime speciale, distinto dall'illecito civile ordinario, ne traccia le principali tappe di evoluzione legislativa e ne annota i principali arresti giurisprudenziali. Esaminati i tre elementi costitutivi della difesa — l'oggetto della prova, il parametro oggettivo dello stato delle conoscenze scientifiche e tecniche, l'ancora temporale del momento della condotta — il contributo isola la dimensione propriamente temporale dell'esonero, che ne fa uno scudo a protezione decrescente, soggetto a erosione progressiva con l'avanzamento del sapere. Si distinguono quindi la state of the art defence dalla permit defence e dall'onere probatorio elaborato dalla giurisprudenza in materia di bonifica secondo il criterio del «più probabile che non»; si precisa, infine, che la difesa opera esclusivamente sul piano del recupero dei costi delle misure di riparazione del danno ambientale e non sugli obblighi di prevenzione e ripristino, che sorgono in via oggettiva e vincolano anche il responsabile di contaminazioni storiche.

Sommario: 1. La responsabilità per danno ambientale come regime speciale. – 2. Il quadro normativo: l'art. 308, comma 5, del D.lgs. 152/2006 e la matrice europea. – 3. Contenuto e presupposti della state of the art defence. – 4. I due volti dell'esonero: state of the art defence e permit defence. – 5. La dimensione temporale e la progressiva erosione della difesa. – 6. L'onere probatorio. – 7. Il rapporto con il principio «chi inquina paga». – 8. La distinzione tra obblighi di bonifica e risarcimento del danno ambientale. – 9. Considerazioni conclusive.

1. La responsabilità per danno ambientale come regime speciale

A partire dalla Legge 8 luglio 1986, n. 349, recante «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», il danno ambientale è stato incanalato nel solco della responsabilità civile (art. 18, comma 2 della legge 349/86), ed è stato sottratto, salve marginali ipotesi, dall'ambito della giurisdizione contabile ove era stato ricondotto, sin dagli anni Settanta, dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, la quale lo aveva assimilato al danno erariale.¹

La configurazione della responsabilità per danno all'ambiente come responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 cod. civ. fu tempestivamente corroborata dal giudice delle leggi: con la sentenza n. 641 del 1987, la Corte costituzionale aveva infatti confermato che la responsabilità per la compromissione del bene ambiente era stata, dalla Legge n. 349/1986, «correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.)», valorizzando «la nuova valenza del citato art. 2043 cod. civ., a seguito e per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura».

In quella stessa pronuncia, l'ambiente era stato qualificato come «bene immateriale unitario sebbene a varie componenti», la cui protezione, imposta «anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.)», lo fa assurgere «a valore primario ed assoluto».

Invero, la responsabilità per danno ambientale assunse sin da subito connotati speciali, differenziandosi dalla generale fattispecie dell'illecito civile sotto diversi profili (concernenti, in particolare, i soggetti legittimati ad agire per ottenere il risarcimento del danno, la tipicità dell'illecito, i poteri di liquidazione equitativa attribuiti al giudice e il risarcimento in forma specifica).

Ma è stato soprattutto dopo l'introduzione della Direttiva 2004/35/CEⁱⁱ e il conseguente recepimento di quest'ultima ad opera della Parte Sesta del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che la disciplina del danno ambientale ha assunto una organica e completamente autonoma fisionomia, sottratta allo schema dell'illecito civile ordinario e dotata di proprie regole sulla titolarità dell'azione, sui rimedi esperibili e sui criteri di imputazione della responsabilità.

Lo ha riconosciuto la Corte di cassazione a Sezioni Unite e lo ha ribadito la Terza Sezione civile, affermando l'inapplicabilità al danno ambientale degli artt. 2050 e 2051 c.c. — le due ipotesi di responsabilità aggravata che il codice detta rispettivamente per l'esercizio di attività pericolose e per i danni da cose in custodia — facendo discendere tale inapplicabilità *direttamente dalla natura interamente speciale propria del codice dell'ambiente* [...] «ormai slegato dal sistema regolativo dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 e ss. c.c.».ⁱⁱⁱ

La disciplina del danno ambientale si distingue sensibilmente dal modello civilistico ordinario sotto almeno due profili essenziali. Il primo riguarda la legittimazione ad agire. Gli artt. 299 e 311 del d.lgs. 152/2006 riservano infatti allo Stato, attraverso il Ministero dell'ambiente, l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale, secondo un'impostazione che la giurisprudenza di legittimità considera espressione della natura pubblica e unitaria dell'interesse leso^{iv}. Il secondo profilo concerne le modalità di reintegrazione del pregiudizio. Nell'attuale assetto normativo il legislatore ha privilegiato in modo netto la riparazione dell'ambiente danneggiato rispetto alla mera compensazione economica: in forza di due correttivi al Dlgs 152/2006, attuati con il Decreto Legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito nella Legge 20 novembre 2009, n. 166 e con la Legge 6 agosto 2013, n. 97, l'azione risarcitoria deve essere esercitata in via prioritaria in forma specifica e solo quando l'adozione delle misure di riparazione risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, è previsto (art. 311, commi 1 e 2 d. lgs. 152/2006) che il Ministro determini i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisca nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti; e ciò è stato affermato, in giurisprudenza, anche con riferimento ai giudizi di risarcimento del danno ambientale pendenti alla data di entrata in vigore della L. 6 agosto 2013, n. 97: anche in tali casi il giudice deve individuare le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e solo per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, ne dovrà determinare il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati^v.

La specialità del sistema emerge anche sul piano dell'imputazione della responsabilità. Il legislatore ha infatti adottato una soluzione differenziata, riservando alle attività professionali elencate nell'Allegato 5 un regime che prescinde dall'accertamento della colpa e si fonda sul solo nesso causale tra attività e danno, mentre per le attività non comprese nell'elenco continua a trovare applicazione il criterio soggettivo del dolo o della colpa previsto dall'art. 311, comma 2.^{vi} Le difese accordate all'operatore devono pertanto essere lette alla luce di tale assetto complessivo, poiché è proprio all'interno di questo equilibrio tra ampiezza della responsabilità e possibilità di esonero che si colloca la *state of the art defence*.

2. Il quadro normativo: l'art. 308, comma 5, del D.lgs. 152/2006 e la matrice europea

L'art. 308, comma 5, del d.lgs. 152/2006 esonera l'operatore dal sostenere i costi delle misure di prevenzione e di riparazione qualora dimostri, da un lato, l'assenza di dolo o colpa e, dall'altro, che ricorra una delle condizioni previste dalle lettere a) e b) della disposizione. La prima coincide con la cosiddetta *permit defence* e riguarda i casi in cui l'emissione o l'evento siano stati espressamente

autorizzati dall'autorità competente. La seconda introduce invece la *state of the art defence*, applicabile quando l'operatore dimostri che, al momento dell'emissione o dello svolgimento dell'attività, le conoscenze scientifiche e tecniche disponibili non consentivano di considerarla una probabile causa di danno ambientale.

La disposizione costituisce attuazione dell'art. 8, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2004/35/CE. La giurisprudenza amministrativa ne ha dato puntuale conto, ricordando come la normativa europea consenta agli Stati membri di escludere l'obbligo di sostenere i costi delle misure di riparazione qualora il danno derivi da un'emissione o da un'attività che, secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento, non era considerata una probabile causa di danno ambientale.^{vii}

La scelta compiuta dal legislatore nazionale non era tuttavia obbligata. La direttiva, infatti, si limita a riconoscere agli Stati membri la facoltà di introdurre tale causa di esonero, lasciando impregiudicata la possibilità di adottare soluzioni più rigorose. L'ordinamento italiano ha optato per il recepimento di questa clausola, inserendola stabilmente nell'architettura della responsabilità ambientale delineata dalla Parte Sesta del D.lgs. 152/2006.

3. Contenuto e presupposti della *state of the art defence*

La difesa si articola attorno a tre elementi che, pur concorrendo congiuntamente all'esonero, meritano di essere esaminati separatamente, poiché rispondono a questioni diverse: che cosa l'operatore debba dimostrare, sulla base di quale parametro tale dimostrazione debba essere valutata e a quale momento temporale essa debba essere riferita.^{viii}

Occorre, anzitutto, chiarire quale sia l'oggetto della prova.

L'operatore non è chiamato a dimostrare che l'attività o l'emissione fossero innocue — una certezza scientifica che, in un settore caratterizzato da inevitabili margini di incertezza, costituirebbe uno standard difficilmente raggiungibile — ma un fatto più circoscritto: che quell'attività o quell'emissione non fossero considerate una «probabile causa di danno ambientale» alla luce delle conoscenze disponibili in quel momento. La formula europea, recepita dal legislatore nazionale, è costruita in termini negativi e ruota attorno alla probabilità del nesso causale. Ciò che rileva, pertanto, non è l'assenza assoluta di rischio, ma il fatto che il collegamento tra la condotta e il danno non fosse allora ritenuto probabile.^{ix}

Chiarito che cosa debba essere dimostrato, occorre individuare il parametro alla cui luce tale dimostrazione deve essere valutata. La norma lo individua nello «stato delle conoscenze scientifiche e tecniche», espressione che rinvia al patrimonio di conoscenze accessibile alla comunità scientifica e agli operatori del settore in un determinato momento storico, e non alle cognizioni del singolo soggetto. Si tratta di un parametro oggettivo, poiché guarda a ciò che era scientificamente conoscibile in quel momento e non a ciò che il singolo operatore sapeva o riteneva di sapere. Al tempo stesso, è proprio da quel patrimonio di conoscenze collettivamente accessibile che dipende ciò che l'operatore poteva ragionevolmente conoscere.

Resta infine il profilo temporale. Il giudizio di probabilità non deve essere formulato alla luce delle conoscenze odierne, ma con riferimento allo stato del sapere esistente «al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività».^x Il dato testuale collega, dunque, la valutazione alla specifica collocazione cronologica della condotta. È in questa scelta legislativa che si coglie uno dei tratti caratterizzanti della *state of the art defence*, la quale opera con riferimento a un determinato stato delle conoscenze e non come un'esenzione definitiva valida una volta per tutte.

4. I due volti dell'esonero

Le due lettere del comma 5 non vanno confuse.

La *permit defence* (lett. a) ancora l'esonero a un atto amministrativo, l'autorizzazione che consente espressamente l'emissione. La *state of the art defence* (lett. b) lo ancora invece a un fatto cognitivo, l'imprevedibilità scientifica del nesso causale.

La distinzione ha ricadute operative rilevanti.

La *permit defence* presuppone un provvedimento amministrativo valido ed efficace; la *state of the art defence* prescinde da qualsiasi atto autorizzativo e opera sul piano della conoscenza. La prima è staticamente legata all'esistenza del titolo, la seconda è dinamicamente legata all'evoluzione del sapere scientifico. Soprattutto, la *permit defence* non condivide la dimensione temporale della *state of the art defence*: un'autorizzazione può coprire attività protratte nel tempo, mentre lo stato delle conoscenze muta e, con esso, il perimetro dell'esonero.

5. La dimensione temporale e la progressiva erosione della difesa

Il punto di maggiore interesse teorico e pratico è proprio la temporalità. Poiché il parametro è lo stato delle conoscenze «al momento» dell'attività, il giudizio va ripetuto per ciascuna condotta. Se in un primo momento un'attività non era considerata probabile causa di danno, l'operatore è esonerato per le condotte allora tenute. Se in un momento successivo la letteratura scientifica documenta il nesso causale e lo rende accessibile, per le condotte successive la difesa non opera più.

Ne discende che la *state of the art defence* non è uno status permanente, ma una condizione transitoria, soggetta a erosione progressiva con l'avanzamento delle conoscenze. L'operatore che prosegua l'attività dopo che il nesso sia divenuto conoscibile non può più invocare la difesa, nemmeno se l'attività sia rimasta materialmente identica. La conclusione è coerente con la *ratio* della norma, che non premia l'ignoranza soggettiva ma l'imprevedibilità oggettiva, e si iscrive nel quadro dei principi della politica ambientale dell'Unione — il principio di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente — sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.^{xi}

6. L'onere probatorio

La formulazione dell'art. 308, comma 5, è inequivoca nella parte in cui condiziona l'esonero alla circostanza che l'operatore dimostri i presupposti della difesa. L'onere probatorio grava dunque interamente sull'operatore: non è l'Amministrazione a dover provare la prevedibilità del nesso, ma l'operatore a dover provare l'imprevedibilità. Si tratta di un onere particolarmente gravoso, perché impone di documentare — secondo un parametro oggettivo e non soggettivo — lo stato del sapere al momento della condotta, mediante letteratura scientifica, perizie e dati epidemiologici o tossicologici.

È utile, per coglierne la peculiarità, il raffronto con l'onere elaborato dalla giurisprudenza in materia di bonifica, che segue regole distinte da quelle del danno ambientale in senso stretto.

In quel diverso contesto, l'accertamento del nesso tra una presunta causa di inquinamento e i relativi effetti si basa «sul criterio di matrice civilistica del c.d. più probabile che non (anche noto come della preponderanza dell'evidenza)», sì che è sufficiente che il nesso ipotizzato dall'autorità sia più probabile della sua negazione, potendosi accedere anche alla prova per presunzioni.^{xii} Quando l'ente pubblico abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sia pure in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento a un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di una prova liberatoria per la quale «non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento».^{xiii}

La struttura dei due oneri è diversa. Nella bonifica il presunto responsabile deve provare un fatto positivo alternativo — la dinamica reale degli avvenimenti e il fattore causale diverso dalla propria attività. Nella *state of the art defence*, invece, l'operatore non deve provare un fatto alternativo, ma

un fatto negativo: l'imprevedibilità scientifica del nesso secondo lo stato delle conoscenze del tempo. È un onere di natura diversa e, per molti versi, più impegnativo.

7. Il rapporto con il principio «chi inquina paga»

La *state of the art defence* non contraddice il principio «chi inquina paga» — nucleo fondante della responsabilità ambientale europea — ma ne definisce i confini. Quel principio, come ricordato dalla Corte di giustizia, è enunciato dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE come obiettivo generale rivolto all'azione dell'Unione: proprio per questo «non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale» emanata in materia ambientale, quando non sia applicabile una specifica normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE; e «parimenti, l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE non può essere invocato dalle autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale».^{xiv} La *state of the art defence* fornisce precisamente quel fondamento, ma in senso delimitativo: è una norma nazionale che, in attuazione di una facoltà concessa dalla Direttiva, traccia l'area della responsabilità, escludendola quando il nesso causale non era scientificamente prevedibile. Non è una deroga al principio, ma una sua specificazione, coerente con l'esigenza — già sottolineata dalla giurisprudenza amministrativa — che del danno ambientale risponda l'effettivo responsabile. Si paga, in altri termini, solo per il danno che, allo stato delle conoscenze del tempo, si poteva prevedere e prevenire.

8. La distinzione tra obblighi di bonifica e risarcimento del danno ambientale

Un'ultima precisazione è necessaria. La *state of the art defence* opera esclusivamente nell'ambito della responsabilità per danno ambientale disciplinata dalla Parte Sesta del D.lgs. 152/2006 e, segnatamente, sul piano del recupero dei costi delle misure di riparazione. Essa non si estende agli obblighi di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica di cui alla Parte Quarta (artt. 242 e ss.), che hanno natura diversa. Questi ultimi, ad avviso della giurisprudenza ormai consolidata, sorgono in via oggettiva e prescindono dall'elemento soggettivo.

Il Consiglio di Stato lo ha affermato in termini netti: «l'esecuzione della bonifica – come anche di tutte le altre attività indicate all'art. 242 cod. amb. – è oggetto di un obbligo legale, con finalità preventive-ripristinatorie-correttive, che ha elementi costitutivi autonomi e autosufficienti e che sorge in conseguenza dell'oggettiva provocazione dell'evento inquinante, senza necessità di indagare il dolo o la colpa di chi tale evento inquinante ha cagionato»; e ha aggiunto che l'obbligo di bonifica «fa capo anche ai responsabili di contaminazioni storiche, per le quali è del tutto inconcepibile una indagine sulla conoscenza o sulla conoscibilità della portata inquinante dell'attività di chi le ha poste in essere»,^{xv} Proprio per questo l'unico riferimento del D.lgs. 152/2006 al dolo o alla colpa, contenuto nell'art. 311, comma 2, «afferisce alla diversa fattispecie del risarcimento del danno ambientale, disciplinato dalla parte VI», e non all'imputazione dell'obbligo di bonifica: il concetto di responsabilità rilevante per la disciplina ripristinatoria va perciò tenuto distinto da quello funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio.^{xvi}

Sul medesimo crinale si colloca la posizione del proprietario incolpevole, tenuto alle sole misure di prevenzione ai sensi dell'art. 245, comma 2, anche in presenza di contaminazione storica,^{xvii} mentre, in base al mero criterio dominicale, egli non ha l'obbligo bensì la sola facoltà di procedere alle attività di messa in sicurezza e di bonifica, salvo l'onere di rimborso nei limiti del valore di mercato del sito.^{xviii}

La distinzione è cruciale. La *state of the art defence* è un'eccezione che incide sul recupero dei costi delle misure di riparazione del danno ambientale, ove la prevedibilità scientifica del nesso assume rilievo; non incide invece sugli obblighi di prevenzione e bonifica, che, sorgendo in conseguenza oggettiva dell'evento inquinante e operando con finalità preventive e ripristinatorie, non presuppongono alcuna indagine sulla conoscibilità della portata inquinante dell'attività. Confondere i due piani significa attribuire alla difesa una portata che non ha.

9. Considerazioni conclusive

La *state of the art defence* è uno strumento di equilibrio: tempera la responsabilità dell'operatore ancorandola alla prevedibilità scientifica del nesso causale, ma non si trasforma in un'immunità permanente. La sua dimensione temporale — il riferimento allo stato delle conoscenze «al momento» della condotta — la rende uno scudo a protezione decrescente, destinato a ritirarsi con l'avanzare della scienza. È, in questa prospettiva, un presidio di ragionevolezza del sistema, che evita di addossare all'operatore oneri per danni che nessuna conoscenza disponibile consentiva di anticipare, ma che al tempo stesso non premia l'inerzia di chi, una volta divenuto conoscibile il rischio, persista nella condotta dannosa.

Il suo perimetro, tuttavia, va vigilato con rigore.

Collocata nel cuore di un regime speciale, autonomo rispetto all'illecito civile ordinario, la difesa esplica i propri effetti soltanto là dove il sapere scientifico è davvero il fattore dirimente: sul recupero dei costi delle misure di riparazione del danno ambientale. Tenerla distinta dagli obblighi oggettivi di prevenzione e bonifica — che gravano sull'operatore a prescindere da ogni giudizio di prevedibilità — è la condizione perché lo scudo continui a svolgere la sua funzione di ragionevolezza senza degradare in una clausola di irresponsabilità.

ⁱ Si veda *ex multis*, Corte dei Conti, sez. II, 30 aprile 1985, in Riv. Corte dei Conti, 1985, p. 126.

ⁱⁱ 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, in GUUE L 143 del 30 aprile 2004, p. 56 ss. La direttiva ha introdotto un quadro comune in materia di responsabilità ambientale, definendo all'art. 2, punto 1, il danno ambientale nelle sue tre categorie (danno alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque e al terreno) e disciplinando gli obblighi di prevenzione e riparazione a carico degli operatori e i poteri delle autorità competenti, con regimi differenziati in relazione alla natura dell'attività professionale e del danno (art. 3, par. 1).

ⁱⁱⁱ Cass. civ., Sez. III, ord. 24 luglio 2024, n. 20546 (Pres. Travaglino, Rel. Tassone), che riprende testualmente il punto 41 di Cass., Sez. Un., 1 febbraio 2023, n. 3077, «*cui si deve la analitica ricostruzione della disciplina multilivello in tema di prevenzione e riparazione del danno ambientale*». Deve segnalarsi che, nella vicenda decisa dall'ordinanza n. 20546/2024, il concetto è richiamato in via di principio: la Corte d'Appello aveva infatti escluso l'applicabilità del Codice dell'Ambiente *ratione temporis*, facendo applicazione dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, in quanto i fatti erano anteriori all'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006 (29 aprile 2006).

^{iv} Cass. civ., Sez. I, n. 14935/2016 (ud. 14 giugno 2016; Pres. Nappi, Rel. Didone). Il giudizio nasce dalla domanda di ammissione al passivo dell'amministrazione straordinaria proposta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e dall'Autorità portuale di Trieste, per i siti di interesse nazionale di Piombino e di Trieste. Il Tribunale di Livorno aveva dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, la domanda dell'Autorità portuale, affermando che «la legittimazione a proporre domanda di risarcimento del danno ambientale spetta esclusivamente al MATTM», e desumendola dagli artt. 299 e 311 del d.lgs. 152/2006. La titolarità esclusiva in capo allo Stato non è una novità del Codice: già sotto l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 la legittimazione per il danno ambientale in senso stretto era riservata allo Stato. Ne deriva che soggetti diversi dal Ministero non possono proporre in via autonoma la domanda di risarcimento del danno ambientale. Resta fermo che tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli Enti pubblici territoriali e le Regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 c. c., per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta e conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico e generale alla tutela dell'ambiente (Cass. pen. sentenze del 29 luglio 2016 n. 35610 e 12 febbraio 2018, n. 6727).

^v Cass. civ., Sez. I, n. 14935/2016.

^{vi} La responsabilità oggettiva per le attività dell'Allegato 5 alla Parte Sesta è in gioco nel settimo motivo del ricorso deciso da Cass. civ., Sez. I, n. 14935/2016, cit. Le amministrazioni ricorrenti, denunciando la violazione degli artt. 298-bis e 311 del d.lgs. 152/2006 in relazione a quell'Allegato, lamentavano che il giudice di merito avesse escluso la responsabilità per la mera attività siderurgica: in base all'Allegato 5, infatti, l'operatore risponderebbe «in forza del criterio di imputazione oggettiva e cioè sulla scorta del nesso di causalità tra contaminazione e attività esercitata a prescindere dall'accertamento della colpa o del dolo». La Corte ha accolto il motivo, rilevando che i giudici di merito avevano ignorato la relazione tecnica sul nesso causale e omesso di disporre una consulenza tecnica d'ufficio. La contrapposta responsabilità per dolo o colpa, per le attività non elencate nell'Allegato 5, è prevista dall'art. 311, comma 2, del d.lgs. 152/2006.

^{vii} TAR Campania, Napoli, Sez. I, n. 3373/2013 (R.G. 3327/2011; ud. 19 giugno 2013, dep. 3 luglio 2013). Il ricorso era stato proposto da Legambiente Campania Onlus e da una privata cittadina contro il Ministero dell'Ambiente e della Tutela

del Territorio e del Mare e il Ministero dell'Interno, in relazione a una denuncia di danno ambientale riguardante una discarica nell'area vesuviana (Comuni di Terzigno e Boscoreale). Il TAR ricostruisce le delimitazioni della responsabilità poste dalla direttiva, tutte convergenti sulla necessità del nesso causale: l'art. 1 e il principio «chi inquina paga», che esclude la responsabilità del soggetto la cui condotta non sia causalmente connessa con l'inquinamento; il 13mo Considerando; l'art. 4, comma 5; e l'art. 303, lett. h), del d.lgs. 152/2006 per l'inquinamento diffuso. In questo quadro colloca anche l'art. 8, comma 4, lett. b), della direttiva, qualificato come «ulteriore delimitazione della responsabilità ai sensi della direttiva», di cui riproduce il testo, incentrato sullo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività. Il ricorso è stato respinto perché non risultava accertato il nesso causale tra l'attività e il danno lamentato.

^{viii} L'esimente in esame, recepita dall'art. 308, comma 5, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, è di carattere facoltativo per gli Stati membri e opera nei soli confronti dei costi delle misure di riparazione, presupponendo in ogni caso che l'operatore «dimostri che il danno non è attribuibile ad un suo comportamento doloso o colposo»: U. A. Salanitro, *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009, pp. 124 e 27. Nella dottrina europea v. M. Hinteregger, *International and supranational systems of environmental liability in Europe*, in Ead. (ed.), *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 21.

^{ix} La formula esonerativa è costruita in termini negativi e poggia sul giudizio di probabilità del nesso: l'operatore è liberato «ogni qualvolta l'attività non è probabile causa di quel danno all'ambiente, anche nel caso in cui si verifichi una défaillance nell'apparato produttivo (ad es., un incidente che comporti un danno imprevedibile)», sì che l'esonero ricorre «ogni qualvolta si dimostri che, sulla base di un giudizio a priori, non sussistevano ragioni peculiari di rischio con riferimento al danno all'ambiente che si è in concreto verificato»: U. A. Salanitro, *Il danno ambientale*, cit., p. 125.

^x Il dato testuale è nell'art. 308, comma 5, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, che esonera l'operatore in relazione a «un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività»; la disposizione recepisce l'art. 8, § 4, lett. b), dir. 2004/35/CE. Il giudizio va dunque riferito allo «stato delle conoscenze scientifiche e tecniche del tempo»: U. A. Salanitro, *Il danno ambientale*, cit., p. 125.

^{xi} Il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio «chi inquina paga» sono posti dall'art. 191, par. 2, TFUE a fondamento della politica dell'Unione in materia ambientale. Sulla portata di tali principi, con particolare riferimento al principio «chi inquina paga» e agli obblighi gravanti sul proprietario incolpevole di un sito contaminato, si è pronunciata CGUE (Terza Sezione), 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Fipa Group e a.*, chiarendo che il diritto dell'Unione non osta a una disciplina nazionale che non imponga al proprietario non responsabile della contaminazione l'esecuzione delle misure di bonifica, limitandone la responsabilità patrimoniale al rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione nei limiti del valore di mercato del sito.

^{xii} TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 1439/2025 (R.G. 59/2022; dep. 24 aprile 2025), che richiama, fra le altre, Cons. Stato, ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10, e precisa che la «probabilità» rilevante è quella logica (c.d. baconiana) e non meramente statistica. In termini, anche Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2026, n. 4045 (R.G. 1096/2025; Pres. Carbone, Est. Arrivi), secondo cui «l'accertamento del nesso fra una determinata causa di inquinamento e i relativi effetti si basa sul criterio del “più probabile che non”, perciò richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione».

^{xiii} TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 1439/2025, cit., che riporta la formula in tema di prova liberatoria e la applica al caso deciso, rilevando che la società ricorrente non aveva dimostrato la reale dinamica degli avvenimenti idonea a recidere il nesso causale. In senso conforme, Cons. Stato, Sez. IV, n. 4045/2026, cit., per cui il soggetto individuato come responsabile «non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa possibili fattori eziologici alternativi, ma deve provare e documentare, con pari analiticità, la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra causa debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento».

^{xiv} CGUE (Terza Sezione), 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Fipa Group e a.*

^{xv} Nello stesso senso, recentemente, si veda anche Cons. Stato, Sez. IV n. 5511/2026, secondo cui «L'applicazione delle norme in materia di bonifica (anche rispetto 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» e pertanto «risulta ragionevole porre l'obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (sub specie, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti)».

^{xvi} Cons. Stato, Sez. IV, n. 4045/2026, cit. La pronuncia, nel respingere l'appello, distingue espressamente la responsabilità rilevante per la bonifica (Parte IV del Codice, artt. 242 e 244, che non richiede l'elemento soggettivo) da quella funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio del danno ambientale (Parte VI), osservando che la direttiva 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità oggettiva (richiamando Cons. Stato, ad. plen., 26 gennaio 2021, n. 3; Id., Sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11208) e, sul punto della contaminazione storica, Cons. Stato, ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10. Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, n. 4250/2026.

^{xvii} Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2022, n. 10663 (Pres. Lopilato, Est. Tucciarelli), secondo la cui massima, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. 152/2006, il proprietario o il gestore, pur se non responsabili dell'inquinamento, sono tenuti ad attuare le misure di prevenzione anche in presenza di contaminazione storica. La pronuncia richiama i principi resi dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 26 gennaio 2021.

^{xviii} Cass. civ., Sez. I, n. 14935/2016, cit., che distingue la posizione dell'autore dell'inquinamento da quella del proprietario incolpevole, il quale «non ha l'obbligo, ma solo la facoltà di procedere alle attività di messa in sicurezza e di bonifica (Decreto Legislativo n. 152 del 2006, ex articolo 245)».