

IL RESPONSABILE DELL'INQUINAMENTO E L'ELEMENTO SOGGETTIVO

DI FEDERICO PERES

Consiglio di Stato – sez. IV, sent. 20 maggio 2026 n. 4045

Il principio "chi inquina paga" non richiede la prova dell'elemento soggettivo e così anche la parte IV del d.lgs. n. 152/2006 non richiede la ricorrenza dell'elemento soggettivo ai fini dell'imputazione dell'obbligo di bonifica. Il concetto di responsabilità rilevante ai fini della disciplina sulla bonifica va distinto da quello funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio del danno ambientale, poiché l'esecuzione della bonifica 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.

1. IL FATTO

A seguito di accertamenti delle autorità condotti presso il sito dove la società appellante svolgeva attività di produzione e trasformazione di prodotti chimici, veniva riscontrata una potenziale contaminazione da metalli presenti. La Provincia avviava le indagini per individuare il responsabile e ritenendo sussistente il nesso di causalità tra la situazione riscontrata e l'attività esercitata dalla società, emanava nei suoi confronti ordinanza di bonifica ex art. 244 del d.lgs. 152/2006.

2. LE SENTENZE DI PRIMO GRADO E DI APPELLO

La società presentava ricorso al Tar Latina che lo respingeva con sentenza n. 708/2024 ritenendo corrette, secondo il canone del *più probabile che non*, le valutazioni dell'amministrazione pubblica, in assenza di prova contraria. La società proponeva appello lamentando l'insufficienza dell'istruttoria e della motivazione in ordine al nesso causale sostenendo che in base al principio *chi inquina paga* e all'art. 311 cod. amb., l'amministrazione avrebbe dovuto accertare il dolo o la colpa della società, il cui onere di "discolparsi" sorgerebbe solo a seguito di tale accertamento. Il Consiglio di Stato rigettava l'appello confermando la congruità dell'istruttoria e delle presunzioni che avevano condotto la P.A. a individuare la ricorrente quale responsabile e ricordava che, per giurisprudenza consolidata, la prova della responsabilità può essere fornita anche mediante presunzioni semplici quali la vicinanza dell'impianto e l'afferenza delle sostanze rinvenute all'attività della società, presunzioni contro le quali, la società non aveva fornito prova contraria.

3. L'OBITER DICTUM SULL'ELEMENTO SOGGETTIVO

Quanto alla mancata verifica dell'elemento soggettivo, il Consiglio di Stato dichiarava inammissibile il motivo perché proposto per la prima volta solo in appello, ma aggiungeva, in *obiter dictum*, che la doglianza risultava comunque infondata in quanto il principio *chi inquina paga* non richiede la prova dell'elemento soggettivo. Osservava al riguardo che la direttiva n. 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità non di posizione, ma, comunque, oggettiva e richiamava al riguardo la sentenza dell'Adunanza Plenaria del 26 gennaio 2021, n. 3. Sempre nell'*obiter*: «Coerente con tale impostazione è la disciplina nazionale, che, agli artt. 242 e 244 cod. amb. e, comunque, nella parte IV del codice, non richiede la ricorrenza dell'elemento soggettivo ai

fini dell'imputazione dell'obbligo di bonifica. L'unico riferimento normativo del codice al dolo o alla colpa è contenuto all'art. 311, co. 2, cod. amb., che, però, afferisce alla diversa fattispecie del risarcimento del danno ambientale, disciplinato dalla parte VI. Nonostante l'utilizzo, anche nella parte IV, del termine "responsabile" possa ingenerare confusione, il concetto di responsabilità rilevante ai fini della disciplina sulla bonifica va distinto da quello funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio del danno ambientale, poiché 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. Del resto, 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 (cfr., sul punto, Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10)».

Queste considerazioni sulla responsabilità e il nesso causale, ancorchè contenute in un *obiter*, offrono spunti di riflessione che, innanzitutto, confermano il difficile coordinamento tra la disciplina sulla bonifica (Parte IV) e quella sul danno all'ambiente (Parte VI)ⁱ.

In primo luogo, si può osservare che il richiamo alla Parte VI del TUA (che, come noto, ha recepito la direttiva 2004/35/CE) non offre spunti risolutivi dal momento che essa prevede **tanto una responsabilità oggettiva per le attività rientranti nell'allegato V, quanto una responsabilità soggettiva per dolo o colpa per le attività diverse**, così come precisa l'art. 298 *bis* in apertura della Parte VIⁱⁱ.

Forse anche per questa ragione, la giurisprudenza ha affrontato il tema della bonifica alcune volte prendendo spunto e riferimento dalla disciplina sul danno ambientaleⁱⁱⁱ, altre volte mantenendo i due ambiti nettamente distinti^{iv}. **Mentre la mera sistematica depone a favore della separazione, la strettissima contiguità (a tratti una vera e propria sovrapposizione) è riconosciuta nelle stesse norme di legge.** Innanzitutto, l'art. 298 *bis*, introdotto con la legge n. 97/2013, precisa al co. 1 che i principi in tema di risarcimento del danno ambientale di cui alla Parte VI trovano applicazione nel procedimento di bonifica disciplinato nella Parte IV; coerentemente, il co. 3 dello stesso articolo aggiunge che gli interventi progettati in conformità ai principi e criteri allegati alla Parte VI restano disciplinati della Parte IV. Inoltre, sempre a conferma della contiguità/sovrapposizione, il co. 1 dell'art. 313 prevede che il potere di ordinanza per conseguire il risarcimento del danno all'ambiente possa essere esercitato qualora «*il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti*», il che dimostra come l'obiettivo, ovvero il ritorno alla situazione pregressa attraverso, di fatto, una reintegrazione in forma specifica^v, possa essere raggiunto seguendo sia la Parte IV che la Parte VI e considerato altresì che l'Allegato 3 alla Parte VI prevede espressamente - esattamente come nel procedimento del Titolo V - la previa effettuazione di una *valutazione del rischio*^{vi}.

Pertanto, se la Parte VI utilizza il termine *responsabile* per identificare chi è gravato da una responsabilità tanto oggettiva quanto soggettiva, lo stesso potrebbe valere per il Titolo V della Parte IV dove sarebbe ragionevole avere come riferimento le norme del codice civile che distinguono le due responsabilità.

Tuttavia, se si ritiene invece più corretto evitare qualunque riferimento logico o analogico alla disciplina sul danno ambientale, per rispondere alla domanda sulla natura della responsabilità prevista dalla Parte IV (condividendo la sentenza quando osserva che il termine 'responsabile' può ingenerare confusione), **si potrebbe ricercare una *ratio* mettendo a confronto la normativa previgente e quella attuale.** Ed invero, mentre l'art. 17 co. 2 del d.lgs. n. 22/1997 (la prima norma a parlare di *bonifica* in un contesto procedimentale) obbligava alla bonifica chiunque avesse cagionato “*anche in maniera accidentale*” il superamento dei limiti di legge (le odierne CSC), l'art. 242 si rivolge al *responsabile*, genericamente individuato, ma senza l'inciso sulla “*maniera accidentale*”. Ciò potrebbe consentire di affermare che mentre in passato la responsabilità era senz'altro oggettiva, dal 2006 in poi essa va valutata caso per caso e pertanto, richiamata la responsabilità da fatto illecito extracontrattuale, nei casi in cui l'inquinamento sia stato provocato da cosa in custodia o

nell'esercizio di un'attività pericolosa, essa si configurerà come oggettiva, mentre, al di fuori di questi casi, andranno verificati il dolo e la colpa.

Il fatto che l'omissione dell'avverbio *accidentale* sia riconducibile a una scelta precisa del legislatore trova conferma nell'Allegato 4 al titolo V Parte V del d.lgs. 152/2006 sulla bonifica c.d. semplificata per le aree di piccole dimensioni dove vengono menzionati, espressamente nella premessa, gli obblighi derivanti anche da eventi *accidentali*^{vii}. Questo inciso sembra, dunque, confermare – secondo il brocardo *ubi lex voluit dixit* – che il legislatore del 2006 avesse presente l'aggettivo che caratterizzava la disciplina previgente ed abbia, però, deciso di mantenerlo solo per le bonifiche nelle aree di piccole dimensioni dove gli interventi sono meno onerosi, il che risulterebbe logico e congruo.

Infine, **per un ulteriore parallelo e rivolgendo l'attenzione alla disciplina penale**, mentre in passato il reato di omessa bonifica era previsto unicamente nella forma contravvenzionale di cui all'art. 257 e dunque con la sostanziale irrilevanza dell'elemento soggettivo, la legge n. 68/2015 ha introdotto l'art. 452 *terdecies* c.p. che, nel prevedere un'ipotesi delittuosa, non consente di prescindere da tale elemento.

Ad ogni modo, anche ammettendo che la normativa vigente non richieda il dolo o la colpa nella condotta del responsabile, questa conclusione non dovrebbe valere per inquinamenti causati in un passato remoto; infatti se è vero che il procedimento di bonifica, inteso come iter articolato per fasi successive, si applica anche ai casi di contaminazione storica *“in grado di produrre un aggravamento”* (requisito fondamentale da verificare caso per caso^{viii}), ciò non dovrebbe costituire un limite all'applicazione del principio *tempus regit actum*, come affermato dal Tar Brescia (sent. n. 802/2018) secondo il quale la responsabilità deve essere accertata secondo il suddetto principio individuando *«tre profili di analisi: (a) la qualificazione della situazione come inquinamento, attualmente da collegare ai valori delle CSC; (b) la definizione del contenuto degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica; (c) l'individuazione del responsabile, tenuto a eseguire i predetti interventi o a subirne il costo. Per i primi due profili trovano necessaria applicazione le norme comunitarie e nazionali attualmente in vigore, come del resto è espressamente stabilito dall'art. 242, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, che dichiara applicabile la stessa disciplina alle contaminazioni nuove e a quelle storiche (vedere anche Corte di Giustizia, sez. III 4 marzo 2015 C-534/13, Ministero dell'Ambiente, punto 19). Per quanto riguarda la responsabilità, nel caso in esame, trattandosi di contaminazione storica, occorre applicare i principi generali in vigore all'epoca dei fatti, che possono essere individuati nella fattispecie ex art. 2050 c.c. (esercizio di attività pericolose)»*^{ix}.

In ultima analisi, considerati gli argomenti a sostegno delle diverse tesi, nessuno dei quali può dirsi del tutto privo di fondamento, complice indubbiamente un testo normativo non chiaro e soprattutto non coordinato, il dibattito resterà aperto.

ⁱ Nelle linee guida Snpa 7 settembre 2021, n. 33, segnatamente nelle considerazioni conclusive, viene dato atto del difetto di coordinamento tra le due discipline in questi termini: «La connessione tra le due procedure è affrontata nell'art. 298-bis del Dlgs 152/2006, laddove si specifica che gli interventi di ripristino dal danno ambientale relativi alla matrice suolo ed acque sotterranee, ancorché definiti secondo i criteri degli allegati alla parte sesta, restano disciplinati dalla parte quarta. Lo stesso articolo, tuttavia, non definisce le modalità di coordinamento tra la procedura di bonifica e la procedura di riparazione del danno ambientale causato dallo stesso evento, atteso che le due procedure hanno iter amministrativi diversi e, salvo il caso dei Sin, diverse autorità competenti».

ⁱⁱ **Art. 298 bis:** «1. La disciplina della parte sesta del presente decreto legislativo si applica: a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività; b) al danno ambientale causato da un'attività **diversa** da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, **in caso di comportamento doloso o colposo**». In questo senso **Cass. civ. SS. UU. n. 3077/2023:** «a sua volta, l'art.298bis distingue, nell'applicazione del codice, danno ambientale o minaccia imminente risalenti ad una delle attività

professionali (dell'all. n.5 della Parte Sesta, che include la gestione dei rifiuti) ovvero ad un'attività diversa, **per la seconda richiedendo il caso di comportamento doloso o colposo** (co.1 lett. b)». Così anche il **Tar Toscana, sent. n. 270/2023**: «la direttiva europea sul danno ambientale n. 2004/35 prevede due regimi differenti di responsabilità in capo a chi eserciti attività professionali: uno, di natura oggettiva, che riguarda gli operatori che esercitino attività considerate in sé pericolose per l'ambiente; l'altro di natura soggettiva, che si applica agli operatori che svolgano attività professionali diverse da quest'ultime».

ⁱⁱⁱ Secondo il Tar Veneto, poiché gli artt. 242 e 244 del D.lgs. n. 152/2006 individuano nel “responsabile” dell'inquinamento il soggetto obbligato alla bonifica dei siti contaminati, senza specificare il criterio di imputazione, detti articoli **«devono essere integrati con i criteri di imputazione di derivazione comunitaria recepiti dalla parte sesta del D.lgs. n.152 del 2006 i quali implicano la necessaria distinzione tra attività pericolose ed attività non pericolose»** (sent. n. 458/2024). «IL Collegio richiama, facendole proprie, le statuizioni di questo stesso Tribunale di cui alla sentenza n. 458 del 2024 [...] Avuto riguardo alla **sostanziale coincidenza tra le misure di riparazione ambientale previste dal Titolo quinto della Parte quarta cod. amb. e gli interventi necessari al risarcimento in forma specifica del danno ambientale al quale si riferisce la Parte sesta cod. amb.**, ritiene il Collegio che, sia che si verta nell'ambito di bonifica imposta ai sensi della Parte quarta, sia che si verta nell'ambito dell'azione risarcitoria in forma specifica di cui alla Parte sesta, i responsabili della contaminazione sono obbligati in solido.» (Tar Veneto n. 2337/2025, nonché, nello stesso senso, n. 65/2025). **Anche il Tar Lombardia (n. 2301/2026) mette in relazione le norme della Parte IV e della Parte VI per riconoscere l'unitarietà dei principi: «dal combinato disposto delle norme di cui agli articoli 242, 244, 298 bis, comma 1, lett. a), e 311, comma 2, primo periodo, del D.Lgs. n. 152 del 2006 si ricava che l'operatore che abbia causato un danno ambientale nello svolgimento delle attività pericolose di cui all'allegato 5 alla parte sesta del predetto decreto (tra le quali si considera compresa anche la gestione di uno stabilimento chimico industriale: cfr. T.A.R. Veneto, II, 6 febbraio 2025, n. 190; T.A.R. Lombardia Brescia, I, 18 ottobre 2022, n. 963) può essere onerato degli obblighi di ripristino e bonifica sulla base del semplice nesso di causalità tra la sua attività e l'inquinamento riscontrato, senza che l'amministrazione sia tenuta a dimostrare l'elemento soggettivo del dolo o della colpa. È infatti a carico dell'operatore stesso fornire la rigorosa prova liberatoria in ordine alla sussistenza di una delle cause di esonero della responsabilità espressamente previste dall'art. 308, commi 4 e 5, del D.Lgs. n. 152 del 2006, vale a dire, in sostanza, che l'inquinamento sia stato provocato da un terzo nonostante l'esistenza di misure astrattamente idonee, oppure sia stato causato dall'esecuzione di un ordine obbligatorio impartito dall'autorità, o ancora sia stato autorizzato in conformità alla disciplina legislativa e regolamentare vigente, o che non sia riconducibile alla sua attività secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del suo svolgimento (cfr., sul punto, Cons. Stato, IV, 5 marzo 2025, n. 1882; T.A.R. Veneto, IV, 17 gennaio 2025, n. 65; T.A.R. Toscana, II, 13 marzo 2023, n. 270)».**

^{iv} Come affermato dal Tar Lombardia secondo il quale «L'obbligo della bonifica presenta una propria specificità, sostanziandosi in una misura personale, prevista dalla legge e legittimata sul piano costituzionale dall'art. 23 Cost.; l'adozione del relativo provvedimento amministrativo crea 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 (cfr. Cass. civ., Sez. Un., 1° febbraio 2023, n. 3077; Cons. St, sez. V, 5 dicembre 2008 n. 6055; id., 23 giugno 2016, n. 2809). L'istituto [l'obbligo di bonifica] non si inserisce nella reintegrazione in forma specifica disciplinata dall'ordinamento quale modalità risarcitoria, perché presenta caratteri autonomi sul piano strutturale, trattandosi di una prestazione personale imposta dalla legge a tutela dell'ambiente, laddove venga riscontrata una situazione di attuale inquinamento e che prescinde dai presupposti della responsabilità risarcitoria, salvo l'accertamento del nesso causale» (n. 2500/2024; nello stesso senso Cons. Stato, n. 1397/2023).

^v In questo senso Cass. Civ. SS. UU. N. 3077/2023 «l'azione di risarcimento del danno ambientale, inteso come bene pubblico di carattere unitario, costituente autonomo diritto Data pubblicazione 01/02/2023 fondamentale, diverso dalla salute, di rilievo costituzionale, oggetto di tutela da parte del giudice ordinario (Corte costituzionale 210 del 1987; 233 del 2009; 85 del 2013) diviene così **un'azione di reintegrazione in forma specifica**, di competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente».

^{vi} «2. Riparazione del danno al terreno. Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. **La presenza di tale rischio è valutata mediante procedure di valutazione del rischio che tengono conto della caratteristica e della funzione del suolo**, del tipo e della concentrazione delle sostanze, dei preparati, degli organismi o microrganismi nocivi, dei relativi rischi e della possibilità di dispersione degli stessi. L'utilizzo è calcolato sulla base delle normative sull'assetto territoriale o di eventuali altre normative pertinenti vigenti quando si è verificato il danno. Se l'uso del terreno viene modificato, si devono adottare tutte le misure necessarie per evitare di causare effetti nocivi per la salute umana. In mancanza di normative sull'assetto territoriale o di altre normative pertinenti, l'uso dell'area specifica del terreno è determinato, tenuto conto dello sviluppo previsto, dalla natura dell'area in cui si è verificato il danno. Va presa in considerazione un'opzione di ripristino naturale, ossia un'opzione senza interventi umani diretti nel processo di ripristino».

^{vii} «Il presente allegato riporta le procedure amministrative e tecnico/operative ... oppure per **eventi accidentali** che interessino aree circoscritte, anche nell'ambito di siti industriali, di superficie non superiore a 1.000 metri quadri».

^{viii} **Il concetto di “aggravamento” si può prestare a diverse interpretazioni;** ad esempio, potrebbe essere il caso di una contaminazione del sottosuolo che, se portata alla luce, diventa più grave perché espone i fruitori a un rischio di inalazione che prima dello scavo non era concreto. Non dovrebbe invece configurarsi come “aggravamento” il mero fatto che le acque sotterranee abbiano una mobilità. Il Consiglio di Stato, nella sent. n. 7203/2025, ha rimarcato il concetto precisando che «in presenza di una contaminazione storica, ai fini degli obblighi di bonifica, diventa irrilevante l'epoca della verifica della contaminazione, assumendo invece rilevanza l'attualità del pericolo di “aggravamento della situazione” (art. 242, comma 1, secondo periodo, cod. ambiente)». **L'aggravamento deve essere dimostrato dalla pubblica amministrazione** (Tar Lombardia n. 2491/2021 e Tar Brescia n. 964/2018).

^{ix} L'Adunanza Plenaria n. 10/2019 riconosce che «anche prima che venisse introdotto l'istituto della bonifica, con l'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il danno all'ambiente costituiva un illecito civile, previsto dall'art. 2043 cod. civ».