

# L'INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO OBBLIGATO ALLA BONIFICA

L'IMPORTANZA DELLA CORRETTA INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DELLA CONTAMINAZIONE E IL CANONE DEL "PIÙ PROBABILE CHE NON" ALLA LUCE DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA E DEL PRINCIPIO EUROPEO "CHI INQUINA PAGA". IL RUOLO E L'INTERVENTO DELLE PROVINCE PER GARANTIRE UNA CORRETTA GESTIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE.

L'intero sistema di responsabilità ambientale delineato dalla normativa eurounitaria e statale è imperniato sul principio "chi inquina paga", che implica che sia lo stesso soggetto al quale è imputabile l'inquinamento a dover sopportare i costi per la relativa eliminazione. L'intervento in via sostitutiva dell'amministrazione deve rappresentare una *extrema ratio* poiché, in tal caso, le esternalità negative dell'inquinamento ricadrebbero sulla collettività.

Pertanto, assume fondamentale rilevanza nel procedimento di bonifica la corretta individuazione del responsabile della contaminazione, ovvero sia quel soggetto alla cui condotta attiva od omissiva è da attribuire eziologicamente la contaminazione di un sito. Tale incombenza – a cui è tenuta l'amministrazione provinciale, con il coinvolgimento degli enti preposti all'accertamento – non è esente da difficoltà operative: una su tutte la dimostrazione del nesso di causalità tra contaminazione e condotta. Sul livello probatorio richiesto per l'individuazione del responsabile della contaminazione si possono riscontrare negli ultimi anni orientamenti consolidati da parte della giurisprudenza. Non sono mancate, tuttavia, alcune oscillazioni.

## Responsabile della contaminazione e proprietario incolpevole

La bonifica di un sito – alla cui disciplina è dedicato il titolo V della parte IV del Dlgs 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente) – comporta l'attivazione di un procedimento complesso, composto da diverse fasi alcune delle quali meramente eventuali, e vede il coinvolgimento di più amministrazioni con ruoli e competenze diversi, tra cui anche le Agenzie regionali o provinciali per la protezione dell'ambiente, le quali sono chiamate



a un ruolo principalmente di supporto tecnico-scientifico a Regioni, Province e Comuni.

Il procedimento ordinario di bonifica ex art. 242 è incentrato sulla figura del responsabile della contaminazione: costui è tenuto, a titolo d'esempio, all'effettuazione delle comunicazioni informative di cui al comma 1, all'esecuzione delle misure di prevenzione

e di messa in sicurezza d'emergenza, alla presentazione di documenti quali piano di caratterizzazione e analisi di rischio, nonché all'esecuzione del progetto di bonifica ovvero di messa in sicurezza operativa o permanente.

Il responsabile della contaminazione non è, tuttavia, l'unico soggetto citato dalle disposizioni del codice dell'ambiente.

Vi è altresì la figura del proprietario incolpevole (art. 245), al quale è riservato un trattamento sensibilmente differente: egli, infatti, ha la facoltà di attivare spontaneamente la bonifica (con diritto di rivalsa per i relativi costi nei confronti del responsabile), ma non può esserne obbligato dall'amministrazione. Per il proprietario incolpevole gli effetti di legge sono limitati a quanto previsto dall'art. 253 in materia di onere reale e di privilegio speciale immobiliare in caso di effettuazione della bonifica da parte dell'amministrazione: in particolare, costui può essere tenuto a rimborsare le spese per gli interventi, ma solo nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi stessi (art. 253, comma 4). La recente giurisprudenza ha confermato – dopo non poche oscillazioni – che l'obbligo a carico del proprietario incolpevole, oltre a quello di informare gli enti competenti relativamente alla contaminazione rilevata, è quello di porre in essere le sole misure di prevenzione e non anche le misure di messa in sicurezza d'emergenza (Cass. Sez. Un. Civ., sent. 1° febbraio 2023, n. 3077).

Dunque, l'obbligo di procedere alla bonifica è in capo solamente a colui al quale sia imputabile la contaminazione. Tale assunto è espressione del principio "chi inquina paga" di derivazione eurounitaria (cfr. art. 191, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e considerando n. 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004), che permea tutto il sistema di responsabilità ambientale. Ciò implica che il peso economico relativo alle azioni per l'eliminazione di qualsiasi danno (o rischio di danno) all'ambiente debba ricadere sul soggetto responsabile dell'inquinamento. Se così non fosse, gli oneri ripristinatori verrebbero esternalizzati sulla collettività, a

tutto svantaggio – anche in termini concorrenziali – degli operatori virtuosi.

La normativa statale sulle bonifiche si inserisce nell'alveo dei suddetti principi, definendo una netta demarcazione tra il soggetto responsabile della contaminazione – unico destinatario degli obblighi di bonifica – e il proprietario di un sito, sul quale non è possibile far ricadere, per il solo fatto di essere proprietario, l'obbligo di rimozione degli effetti di un inquinamento da egli non causato. In tal senso si è espresso di recente il Consiglio di Stato, il quale ha affermato che *"non è (...) configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato"* (Consiglio di Stato, sent. 7 marzo 2022, n. 1630).

La coerenza di un siffatto sistema normativo è stata confermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che, con la sentenza del 4 marzo 2015 (causa C-534/2013), ha stabilito che il diritto comunitario *"non osta a una normativa nazionale (...), la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi"*.

Pertanto, ai fini della bonifica e del relativo procedimento, la corretta individuazione del responsabile della contaminazione assume rilevanza centrale.

## La rilevanza pubblicistica dell'individuazione del responsabile

L'art. 244, comma 2, del codice dell'ambiente attribuisce alla Provincia la competenza a svolgere le indagini volte all'identificazione del responsabile della contaminazione e a diffidare il medesimo ad attivare la procedura di bonifica di cui all'art. 242. Peraltro, si osserva che le attività propedeutiche previste dall'art. 244 (individuazione del responsabile e diffida a provvedere) rimangono in capo alla Provincia anche se il sito da bonificare è un sito di interesse nazionale.

L'importanza di una corretta individuazione del soggetto cui ascrivere la contaminazione si comprende alla luce di quanto previsto all'art. 250:

*"qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti (...) ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure di cui all'art. 242 sono realizzate d'ufficio dal Comune territorialmente competente"*. In termini analoghi, l'art. 252, comma 5, pone in capo al Ministero dell'Ambiente gli interventi sostitutivi per la bonifica dei siti di interesse nazionale.

Da ciò discende, dunque, che l'individuazione del responsabile rileva non solo ai fini dell'applicazione del principio "chi inquina paga" – e, dunque, per scongiurare di riversare sulla collettività il costo degli interventi di ripristino – ma anche per garantire una corretta gestione delle risorse pubbliche dal momento che, in assenza del responsabile, la via principale è quella dell'esecuzione d'ufficio degli interventi da parte dell'amministrazione.

In tal senso, infatti, la Provincia è tenuta alla ricerca del responsabile anche qualora il soggetto non responsabile



attivi spontaneamente il procedimento di bonifica (art. 245, comma 2, del codice dell'ambiente): ciò, anche al fine di permettere a quest'ultimo di esercitare il diritto di rivalsa sul responsabile per i relativi costi di ripristino.

## Il nesso di causa tra condotta ed evento di contaminazione e il criterio di accertamento

Identificare il soggetto al quale imputare l'inquinamento significa, innanzitutto, dover individuare un nesso di causa tra una condotta (attiva od omissiva) e l'evento di contaminazione riscontrato. In particolare, in base all'art. 40 del codice penale una condotta si considera causa di un evento se quest'ultimo non si sarebbe verificato in assenza della condotta oppure, nel caso di condotta omissiva, in presenza della c.d. "condotta salvifica". La necessità che il criterio d'imputazione della responsabilità sia basato sul nesso eziologico è sottolineata dalla giurisprudenza, che ne ha sempre evidenziato l'importanza ai fini dell'efficacia del sistema di responsabilità ambientale. In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che il sistema del codice dell'ambiente "reca un preciso criterio di imputazione della responsabilità da inquinamento (...) la quale si innesta sulla più volte richiamata sussistenza di un nesso eziologico" (Consiglio di Stato, sent. 7 marzo 2022, n. 1630). In termini analoghi si è espressa la Corte di giustizia che ha precisato che "affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi" (sent. 4 marzo 2015, causa C-534/2013, punto 54). Si pone, quindi, per l'amministrazione il problema dell'accertamento del legame eziologico tra una determinata attività esercitata su un sito e un certo evento di contaminazione rilevato. A tal riguardo, in tema di responsabilità ambientale è da escludere l'applicazione del canone penalistico dell'alto grado di probabilità logica ("oltre ogni ragionevole dubbio") sancito dall'art. 533 del codice di procedura penale, a favore del meno rigoroso canone civilistico del "più probabile che non" in base al quale è sufficiente dimostrare che il legame eziologico tra condotta ed evento è più



probabile del suo contrario, secondo la regola di cui al brocardo latino "*id quod plerumque accidit*".

Nei predetti termini si è espressa costantemente la giurisprudenza amministrativa, che ha affermato come "*in materia ambientale, l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento e i relativi effetti (...) si basa sul criterio del 'più probabile che non', ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente sez. IV, 7 gennaio 2021 n.172)*" (Consiglio di Stato, 21 febbraio 2023, n. 1776).

## Il canone del "più probabile che non" e la prova liberatoria

In passato la giurisprudenza si era dimostrata talvolta scettica rispetto alla possibilità di avvalersi di elementi di carattere indiziario ai fini dell'individuazione del soggetto cui ascrivere la contaminazione, ritenendo che l'accertamento del nesso di causa implicasse "*la ricerca di prove certe e inequivoche, non potendo (...) basarsi su mere presunzioni*" (Consiglio di Stato, sent. 37056 del 30 luglio 2015). Oggi, invece, risulta pressoché pacificamente ammesso il ricorso a presunzioni (cfr. art. 2727 del codice civile) quali, ad esempio, la vicinanza dell'operatore all'inquinamento accertato, la corrispondenza tra le sostanze inquinanti rinvenute e quelle impiegate dall'operatore, nonché l'assenza di cause concorrenti (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-378/2008

del 4 marzo 2010). Tuttavia, rimane ferma la necessità per l'amministrazione di porre in essere un'istruttoria puntuale e, dunque, gli eventuali elementi indiziari posti alla base dell'individuazione del responsabile non devono essere connotati da genericità, pena il potenziale contrasto con il principio "chi inquina paga". Dev'essere altresì tenuto in considerazione che si tratta pur sempre di presunzioni relative, per le quali, dunque, è ammessa la prova contraria. In particolare, la prova liberatoria da parte del soggetto ritenuto responsabile deve consistere nella dimostrazione della reale dinamica degli eventi, con la specifica indicazione dei fattori cui debba addebitarsi la contaminazione; non è sufficiente, invece, la generica affermazione della responsabilità di terzi o della sussistenza di concause (cfr. Tar Lombardia-Brescia, Sez. I, sent. 14 giugno 2023, n. 522). Infine, il ricorso a presunzioni non è d'aiuto nel caso di fattispecie complesse, come quelle dei grandi siti industriali con un inquinamento diffuso ove, nel corso del tempo, diversi operatori abbiano svolto la loro attività: infatti, stante la necessità che l'amministrazione effettui un accertamento rigoroso e puntuale circa il soggetto o i soggetti cui è imputabile la contaminazione, in queste situazioni è difficile riuscire a circoscrivere il novero delle responsabilità con elementi indiziari. Si pensi, ad esempio, alla ricerca di una corrispondenza tra la contaminazione riscontrata e molteplici attività industriali succedutesi nel corso degli anni in un'area relativamente circoscritta.

**Luca Tomasetto**

Avvocato