

**Ancora sull'applicazione del principio "chi inquina paga" e sul caso delle contaminazioni storiche. Inquinamento da attività industriale cessata prima dell'introduzione della normativa comunitaria e nazionale in materia di danno ambientale. Attività pericolose "atipiche" e inversione dell'onere della prova. Alcuni importanti chiarimenti.**

**A cura dell'Avv. Valentina Stefutti**

In tempi recenti la giurisprudenza sia amministrativa che civile si è ripetutamente soffermata sul concetto delle cd. contaminazioni storiche e delle conseguenze che ne derivano sotto il profilo degli obblighi risarcitori e di bonifica e risanamento.

Come noto ai nostri Lettori, per "inquinamento storico" deve intendersi un fenomeno causativo risalente, ma in relazione al quale è comunque possibile, anche in base al criterio presuntivo del "più probabile che non", di cui abbiamo sovente discusso sulle pagine di questo sito, individuare i soggetti responsabili, se del caso anche *pro quota*.

Si tratta, come noto ai nostri Lettori, dei fenomeni di inquinamento, in moltissimi casi gravissimi ed irrisolti, derivanti da attività industriali cessate in epoca precedente rispetto all'introduzione della normativa, sia nazionale che comunitaria, disciplinante il danno ambientale e gli obblighi che ne conseguono, sia di ripristino e risanamento che di tipo risarcitorio.

Secondo una tesi molto cavalcata specialmente dalle Difese dei grandi gruppi industriali, sarebbe errato estendere a fatti remoti nel tempo una disciplina sull'obbligo di ripristino del danno ambientale formatasi solo in seguito, in alcuni caso addirittura decenni più tardi.

La disciplina di che trattasi è oggi codificata a livello comunitario come responsabilità oggettiva dagli art. 3 n. 1, 4 n. 5, e 11 n. 2, della Direttiva 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE (v. anche art. 300 del D.lgs. 152/2006).

Nel diritto interno, è stata dapprima introdotta una fattispecie di violazione dolosa o colposa delle norme di tutela ambientale (v. art. 18 comma 1 della legge 8 luglio 1986 n. 349).

Successivamente, è stato previsto l'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica a carico di chi abbia provocato, anche in modo accidentale, una situazione di inquinamento intesa come superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque (v. art. 17 comma 2 del D.lgs. 22 febbraio 1997 n.22).

I suddetti limiti sono stati fissati per la prima volta dal DM 25 ottobre 1999 n. 471, mentre i limiti agli scarichi nelle acque furono introdotti dalla legge 10 maggio 1976 n. 319.

Al contempo, la classificazione come rifiuti tossici e nocivi dei rifiuti contenenti sostanze pericolose sarebbe stata introdotta con il DPR 10 settembre 1982 n. 915 se non, addirittura, con l'introduzione del complesso normativo di cui al D.lgs. 22 febbraio 1997 n.22 e del DM n. 471/99 poc'anzi citato.

In sintesi, secondo la tesi suesposta, le attività industriali svolte prima della formazione della predetta griglia normativa sarebbero esenti dall'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, mancando la certezza del diritto ed in ogni caso per contrasto con l'art.11 delle preleggi.

La tesi, secondo il condivisibile orientamento della più recente giurisprudenza, non merita convalida.

In primo luogo, è stato osservato che la giurisprudenza comunitaria, nel confinare l'applicazione della Direttiva 2004/35/CE alle sole attività svolte o ultimate dopo il 30 aprile 2007, ha indirettamente tutelato anche la disciplina nazionale applicabile *ratione temporis*. Non a caso, è stato precisato che il principio "chi inquina paga" non possa essere invocato al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale in materia ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa comunitaria (v. CGUE GS 9 marzo 2010 C-378/08, ERG, punto 46; CGUE Sez. VIII 9 marzo 2010 C-478/08, Buzzi, punto 36).

È stato inoltre condivisibilmente osservato, già diversi anni fa, che l'accoglimento di una simile tesi «*comporterebbe l'impossibilità di applicare le norme in tema di bonifica a ciascuno degli episodi di inquinamento verificatisi nel corso del '900 nel territorio italiano, svuotando praticamente di significato tutto il sistema normativo delle bonifiche dei suoli inquinati*» e che essa «*poggia sull'idea che l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva*

*bonifica sia la sanzione (retroattiva) per un comportamento illecito tenuto dall'inquinatore (quando non era ancora considerato illecito) » (TAR Lombardia – Brescia, I, n. 1081/2011).*

*Nella stessa sentenza, sul punto, si chiarì, con persuasiva motivazione, che «l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva bonifica è la semplice conseguenza oggettiva dell'aver cagionato l'inquinamento. Il complesso delle norme in tema di bonifica non sono altro che l'applicazione alla materia in esame (si potrebbe dire, la procedimentalizzazione nella materia in esame) della norma generale dell'art. 2043 c.c. (il cui disposto esiste da quando esiste il diritto), secondo cui ogni soggetto è tenuto a reintegrare il danno che abbia cagionato con il proprio comportamento. Norma generale che, d'altronde, è a sua volta espressione del principio, ancor più generale, di responsabilità, in base al quale ciascuno risponde delle proprie azioni (ed omissioni, naturalmente) (il c.d. principio comunitario del chi inquina paga ne costituisce ulteriore specificazione in materia ambientale). »*

Con l'ovvia conseguenza che il fatto che danno, quale è certamente la contaminazione dei suoli e/o delle acque, venga scoperto a distanza di anni o decenni non impedisce di attivare la norma dell'art. 2043 c.c., né evita, di conseguenza, l'applicazione del principio di responsabilità.

Analogamente, con riguardo alla disciplina di cui al D.lgs. 3 aprile 2006 n.152, la giurisprudenza ormai più autorevole e consolidata, riferendo su episodi di contaminazione storica, ha stabilito che le misure di prevenzione e riparazione - tra cui si annoverano, evidentemente, quelle di bonifica - previste dal predetto testo normativo si applicano anche ai soggetti responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente all'entrata in vigore di esso, ai sensi dei commi 10 e 11 dell'art. 242 (si vedano, sul punto, tra le altre: Consiglio di Stato, VI, n. 4225/2015; TAR Toscana, II, n. 164/2016).

In argomento, da ultimo, è importante citare la sentenza 28 agosto 2018 n.802 del Tar Brescia, che abbiamo pubblicato integralmente sulle pagine di questo sito ([http://www.dirittoambiente.net/file/danno\\_ambientale\\_bonifiche\\_sentenze\\_10.pdf](http://www.dirittoambiente.net/file/danno_ambientale_bonifiche_sentenze_10.pdf)) in cui, riprendendo tali principi ed esplodendoli ulteriormente, i Giudici Amministrativi hanno ulteriormente per quanto riguarda la responsabilità, allorquando si sia al cospetto di fenomeni 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. in materia di esercizio di attività pericolose. (sul punto, rammentiamo anche questo approfondimento: [http://www.dirittoambiente.net/file/rifiuti\\_articoli\\_887.pdf](http://www.dirittoambiente.net/file/rifiuti_articoli_887.pdf))

In tal senso, anche al giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito che devono essere considerate pericolose non solo le attività già qualificate come tali da una norma, ma anche quelle che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino una rilevante possibilità del verificarsi di un danno, avendo una spiccata potenzialità offensiva (v. Cass. civ. Sez. III 29 luglio 2015 n. 16052).

Nella predetta pronuncia, la Corte di Cassazione Civile, in tema di attività pericolose qualificate come "atipiche", nel pronunciarsi in una causa in cui si denunciava che la fuoriuscita di carburante da una cisterna sotterranea avesse inquinato la vicina falda acquifera, contaminando le culture di un terreno, ha affermato che in tema di risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 2050 c.c., devono essere considerate attività pericolose non solo quelle qualificate come tali dalla legge di pubblica sicurezza e da altre leggi speciali, ma anche quelle che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino, in ragione della loro spiccata potenzialità offensiva, una rilevante possibilità del verificarsi di un danno.

Va ricordato che una volta accertata la pericolosità e ricostruito il nesso causale, la responsabilità ex art. 2050 c.c. è presunta, operando il tal caso il noto principio di inversione dell'onere della prova, con conseguente onere, per il soggetto che ha svolto l'attività pericolosa, di dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

Da ultimo, è stato chiarito che persino nel caso in cui si voglia applicare la più favorevole disciplina generale ex art. 2043 c.c., la colpa del soggetto che ha svolto l'attività pericolosa può comunque essere individuata nell'inerzia mantenuta per anni nell'organizzazione dei mezzi di produzione, quantomeno nei casi in cui fin dall'inizio si poteva prevedere che, in mancanza di precauzioni e adeguamento agli impianti produttivi, vi sarebbero stati effetti negativi per la salute delle persone e per l'ambiente, essendo peraltro noto che questi effetti sono divenuti via via sempre più chiari con l'aumentare di evidenza tecnico-scientifica a livello internazionale.

Valentina Stefutti

*Pubblicato il 16 ottobre 2018*