amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Riparazione del danno al terreno o bonifica del sito contaminato? Un doveroso aggiornamento

di **Antonio Aruta Improta Maltese**

(Avvocato del Foro di Roma)

Sommario

1. Il quadro delineato nella parte sesta, d.lgs. 152/2006. 2. La disciplina *ex* parte quarta, d.lgs. 152/2006. 3. L'origine del conflitto fra le due parti del codice ambientale e la possibile chiave interpretativa. 4. Conclusioni.

Abstract

A careful study of the current Italian environmental code leads the reader to grasp the intrinsic conflict between two dissimilar disciplines contained therein, which however concern the possible compromise of the same specific natural resource such as soil: the repair of environmental damage, referred to in the sixth part, and the remediation of contaminated sites, *ex* four part.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Il quadro delineato nella parte sesta, d.lgs. 152/2006.

In via preliminare, occorre rilevare che dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152[1], conosciuto ai più come codice o testo unico dell'ambiente[2], emerge una paradossale carenza definitoria già del bene giuridico tutelato, nonostante gli sforzi interpretativi/ricostruttivi della giurisprudenza nostrana tutta[3], e allo stesso tempo, una certa confusione nonché contraddittorietà nella descrizione del danno allo stesso ivi contenuta:

«Il Codice dell'ambiente, che come detto in precedenza ha dato attuazione alla Direttiva europea 2004/35/CE, ha recepito maldestramente le due concezioni di "danno alle risorse naturali" e di "danno" sancite agli articoli 2. 1 e 2. 2 della stessa, addirittura capovolgendole.

Infatti, all'art. 300, comma 1, del codice, viene prima sancita testualmente una nozione onnicomprensiva di "danno ambientale", mediante il testo della definizione di "danno" di cui alla direttiva europea…

In seconda battuta, tale nozione generica di lesione ambientale non viene affatto confermata dal successivo comma 2, che al contrario rinvia espressamente a quella particolareggiata di danno alle distinte risorse naturali presente nella direttiva, tra l'altro, con il solito distinguo valido per il terreno…

Con ogni probabilità, il legislatore italiano ha cercato di sfruttare la nozione europea

---

[1] In gazzetta ufficiale della Repubblica del 14 aprile 2006, n. 88, e in vigore dal 29 aprile 2006, eccetto le disposizioni di cui alla parte seconda in vigore dal 12 agosto 2006.

[2] Seppure sin dal principio molti esperti del settore si opposero a tali denominazioni, fra i quali spicca senza dubbio F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, in portale giuridico *www.giuristiambientali.it*: «… costituito da 318 articoli e di 45 Allegati, pari a 373 pagine di G.U. (di due colonne per ciascuna), detta, nella Parte sesta, "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente" (Artt. 299-318, con 5 Allegati.). È vero che 20 articoli sembrano pochi, se comparati con quelli, molto più numerosi, che compongono le altre 4 Parti del D. LGS. citato (rispettivamente, sulla VIA e VAS; sulla difesa del suolo e sulla tutela delle acque dall'inquinamento, sulla gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati; sulla tutela dell'aria), considerato che la Parte prima, intitolata "Disposizioni comuni", si esaurisce – ahimè! - in soli 3 articoli!! Ma, a ben vedere, la disciplina della Parte sesta, qui commentata, non si prestava ad un esercizio di "copia e incolla", quale è stato realizzato massicciamente dal legislatore delegato nelle altre discipline di settore, rimaste tali, appunto, per mancanza di un'effettiva attività di semplificazione e di coordinamento, secondo principi comuni, identificabili nei criteri direttivi, generali o specifici della legge delega n. 308/2004. Donde l'impossibilità di classificare il decreto legislativo n. 152/2006 come un effettivo T.U., o, addirittura come un Codice dell'ambiente». L'autore, quindi, in nota n. 3 si ricollega al suo storico contributo intitolato "*Né Testo Unico né Codice dell'ambiente… ma un unico contenitore per discipline differenziale*", in *Amb. & Svil.*, n. 5, 2006. A ogni modo, si tenga a mente che il codice ambientale aggiornato presenta anche le due parti quinta *bis*, rubricata "Disposizioni per particolari installazioni" (riguardanti gli stabilimenti produttivi di biossido di titanio) aggiunta in forza dell'art. 25, comma 1, del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, in g.u. del 27 marzo 2014, n. 72, nonché sesta *bis*, circa la "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale", inserita a mezzo dell'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68, in g.u. del 28 maggio 2015, n. 122, oltre alla moltitudine di norme che hanno rinnovato le altre parti in tutti questi anni.

[3] Come relazionato da A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale nella costituzione italiana: il punto della situazione*, in *Riv. Dir. Ec. Tras. Amb.*, n. 22, 2024, p. 96. In precedenza, A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali. Normativa europea e italiana a confronto*, Milano, 2021, pp. 5-6.

ISSN 2036-7821

di danno per onorare, in prima enunciazione, la visione unitaria del sistema ambiente elaborata dalla giurisprudenza nostrana. Ma poi l'ardire del medesimo ha ceduto il passo al conformismo europeo e il risultato è stato, appunto, una contraddittoria definizione di illecito ambientale in due commi distinti»[4].

Ciò premesso, con particolare riguardo al pregiudizio dell'ultima risorsa naturale contemplata nella detta nozione di danno ecologico, ossia il "terreno", viene letteralmente effettuato il medesimo rimando alla direttiva-quadro 2004/35/CE[5] sulla

[4] A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula definitoria del danno all'ecosistema*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3, 2023, pp. 763-765. Piuttosto, per B. POZZO, *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, 2015, p. 225, è chiaro che «In riferimento alla nozione di danno ambientale il d.lgs. n. 152/2006 ha dato attuazione alla direttiva con la norma contenuta nell'art. 300, d.lgs. n. 152/2006. La norma riprende alla lettera le indicazioni che ci provengono dalla direttiva 2004/35/CE, da cui emerge una nozione di danno ambientale tripartita che prende in considerazione: il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, il danno alle acque, il danno al terreno». Di avviso ancora diverso, E. ORLANDO, *Prospettive e problematiche nella trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno all'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2007, p. 686, secondo cui l'elenco delle matrici naturali di cui all'art. 300, comma 2, è solamente esemplificativo ed estende in tal senso la portata del generico comma 1. In giurisprudenza, la discussa decisione della Corte di cassazione, pen., sez. III, 14 novembre 2018, n. 51475, ha incluso anche l'inquinamento atmosferico, che trova regolamentazione nella parte quinta del codice sotto il profilo sanzionatorio/punitivo, nella nozione di danno ambientale in esame, in termini quindi prettamente risarcitori, ritenendo allo stesso modo estensivo il comma 2 dell'art. 300 del codice. Analogamente, la Corte dei conti, 31 luglio 2015, n. 137. In chiave restrittiva/delimitativa, invece, la Corte di cassazione, pen., sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575.

[5] Avallata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in gazzetta ufficiale delle Comunità europee serie L. 143/56 dal 30 aprile 2004, la direttiva europea dopo è stata emendata dalla direttiva 2006/21/CE, sulla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica, appunto, la direttiva 2004/35/CE, nonché dalla direttiva 2009/31/CE, in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio e apportante variazioni alle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e al regolamento CE 14 giugno 2006, n. 1013. Sulla base dell'art. 1, e dei considerando nn. 2 e 18, la direttiva poggia sul principio basilare "chi inquina paga", coniato per la prima volta nella raccomandazione 26 maggio 1972, n. 128, emessa dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), secondo il quale il responsabile del danno ambientale o della minaccia di esso deve supportare tutti «i costi della prevenzione e delle azioni contro l'inquinamento come definite dall'Autorità pubblica al fine di mantenere l'ambiente in uno stato accettabile». In dottrina, di duplice finalità disincentivante e incentivante, e non di mera contrattualizzazione del prezzo per poter inquinare, scrive A. ARUTA IMPROTA, *La tutela risarcitoria*, cit., p. 30, riferendosi proprio al considerando n. 2 della direttiva. Così pure R. ROTA, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Padova, 2012, p. 175, confermando in più l'originario valore preventivo e solo successivamente risarcitorio del principio in ambito comunitario. Da un'altra prospettiva, A. PALMA, *Il principio "chi inquina paga", fra responsabilità aquiliana e peculiarità del danno ambientale, nell'interpretazione delle Sezioni Unite della Cassazione*, in *C.O.I.S. Riv.*, 2 maggio 2023, fa risalire la finalità dissuasiva del principio all'art. 191, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'U. e. (TFUE), che vincola la politica dell'Unione al raggiungimento di un elevato livello di tutela ambientale. Del resto, dalla relazione speciale della Corte dei conti dell'U. e. "*Il principio 'chi inquina paga' non è uniformemente applicato nelle diverse politiche e misure dell'UE*", XII, 2021, reperibile in portale istituzionale *www.eca.europa.eu*, pp. 4-7, si ricava che «L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha introdotto per la prima volta il principio "chi inquina paga" nel 1972, dichiarando che chi inquina dovrebbe farsi carico delle spese per l'attuazione delle misure di prevenzione e riduzione dell'inquinamento introdotte dalle autorità pubbliche, al fine di garantire che l'ambiente sia mantenuto in uno stato accettabile. I responsabili delle politiche possono richiamarsi a tale principio per ridurre l'inquinamento e ripristinare le condizioni dell'ambiente. L'applicazione di tale principio fa sì che chi inquina sia incentivato a evitare i danni ambientali e sia considerato responsabile dell'inquinamento causato. È sempre chi inquina, e non il contribuente, a dover sostenere i costi che l'inquinamento comporta. In termini economici, ciò costituisce una "internalizzazione" di "esternalità ambientali negative". Quando i costi dell'inquinamento vengono posti a carico di chi inquina, il prezzo dei beni e dei servizi aumenta per incorporare questi costi. Dato che i consumatori danno

ISSN 2036-7821

prevenzione e riparazione dei danni ambientali, cui si è data appunto esecuzione.
Sicché, in modo simile alla succitata direttiva, a differenza delle ipotesi di danno alle specie e agli habitat naturali protetti, nonché alle acque, il danneggiamento del terreno assume importanza solo se scaturisce un «rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente»[6].
E questo è comprovato dal fatto che «Tale singolare visione antropica, poi, si ritrova anche nelle successive norme sulla riparazione dei danni ambientali, la cui attuazione può realizzarsi attraverso due procedimenti di natura amministrativa, alternativi alla possibile via giudiziaria, in apparenza diversi tra loro ma eguali nella sostanza. L'uno, il "ripristino", di matrice europea, disciplinato agli articoli 305 e seguenti; l'altro, il "risarcimento", invece, ideato dal legislatore italiano, definito agli articoli 311-316 del Codice Ambientale.
Più nello specifico, nelle ipotesi di danno alle prime tipologie di risorse naturali, si deve effettuare, in primo luogo, la c.d. "riparazione primaria", ossia l'insieme delle misure di ripristino concreto, volte a riportare le risorse e/o i servizi di esse compromessi alle condizioni originarie, precedenti al danno. Se, poi, la prima riparazione risulta incompleta o impossibile, bisogna dare luogo alla c.d. "riparazione complementare", finalizzata a compensare il mancato ripristino delle risorse naturali interessate dal danno con risorse e/o servizi equivalenti. Con la c.d. "riparazione compensativa", infine, si intraprendono azioni il cui unico scopo è compensare, con i medesimi criteri di equivalenza risorsa-risorsa e servizio-servizio, la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali a partire dall'evento dannoso fino al completamento della riparazione primaria.
Diversamente, nel caso di danno al terreno devono essere attuate tutte le misure

la preferenza ai prodotti meno costosi, i produttori sono incentivati a commercializzare prodotti meno inquinanti». Cosicché, a tal fine, dalle pertinenti e allegate Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei conti europea "*Il principio 'chi inquina paga' non è uniformemente applicato nell'ambito delle diverse politiche e misure dell'UE*", pp. 2-5, viene ripreso quanto addotto dalla medesima OCSE: «L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ritiene gli strumenti di fissazione dei prezzi, comprese le tasse ambientali, uno strumento importante per l'attuazione del principio 'chi inquina paga'. Tale strumento comprende gli oneri, la tassazione dell'inquinamento consentito, la responsabilità ambientale e l'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente» e, pertanto, concluso che «La Commissione sta intraprendendo azioni a sostegno dell'attuazione del principio "chi inquina paga" negli Stati membri, ma nonostante ciò tale principio non è ancora pienamente applicato… Spetta agli Stati membri garantire che sia fissato un prezzo per l'inquinamento nei limiti consentiti».

[6] Codice dell'ambiente, art. 300, comma 2, lett. d). Non a caso, anni a dietro la Corte di cassazione, pen., sez. III, 14 giugno 2011, n. 36818, statuì che «Ai fini della configurabilità oggettiva del danno ambientale, di cui all'art. 300, comma 2, lett. d), del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. n. 152 del 2006), non rileva il livello di inquinamento in senso assoluto, ma l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie. Ne deriva che siffatto danno sussiste (come acclarato nel caso di specie) allorché risulti accertata la presenza in discarica di rifiuti maggiormente inquinanti rispetto a quelli che la discarica, in base alle sue caratteristiche costruttive ed operative, è in grado di accogliere».

ISSN 2036-7821

idonee a rimuovere, circoscrivere o diminuire qualsiasi agente inquinante presente nel terreno che possa compromettere la salute umana, previo azionamento di 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"»[7].

Per completezza, occorre ulteriormente certificare che il terreno in sé per sé non trova alcuna significazione oltre al "suolo e sottosuolo", mentre per quanto concerne il ripristino, viene ancora una volta puntualizzato che «s'intende: nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale».

Anche se, subito dopo, viene limpidamente affermato che «In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati»[8].

Una disposizione, quest'ultima, certamente valida anche per il terreno, ma che parrebbe essere affievolita nella sua cogenza da quella contenuta nel pertinente allegato tecnico, in virtù della quale le anzidette misure di riparazione devono "considerare l'opzione" di ripristino naturale del terreno in sé senza interventi umani diretti[9], e non necessariamente «consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema» come prima.

Inoltre, le generali norme sulla riparazione dei danni ambientali sono irretroattive e prevedono un doppio regime di responsabilità oggettiva[10], basata sul mero nesso

---

[7] A. ARUTA IMPROTA, *Riparazione del danno al terreno e bonifica del sito contaminato: differenze e aspetti critici*, in *R.G.A. Online*, n. 30, aprile 2022. Sull'ultimo aspetto descritto, la pertinente Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. IV, 8 luglio 2010, n. 343: «Un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'uso di MMT che viene proposto e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive». L'anzidetto principio, è sancito all'art. 191, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché all'art. 301 c.a.

[8] Art. 302, comma 9, c.a.

[9] Cfr. Allegato 3 alla parte sesta c.a., par. 2, commi 1-2.

[10] Già prima della riforma del 2013, di cui si dirà al terzo paragrafo della presente trattazione, F. DEGLI INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Cont. e Impr.*, n. 3, 2013, p. 765, relativamente alla responsabilità oggettiva in materia ambientale considerava che «Come si è visto, un sistema di responsabilità oggettiva consente una più agevole individuazione di un responsabile, è in grado di incidere sul "livello di attività" dei possibili danneggianti (inducendoli, eventualmente, a ridurre l'entità o la frequenza di

ISSN 2036-7821

eziologico[11], e colposa[12], sempre indirizzata esclusivamente sul soggetto "operatore"[13];

esercizio dell'attività), rende più agevole la liquidazione del danno a favore delle vittime (con le incognite che rimangono, però, in caso di eventi di portata catastrofica ovvero nell'ipotesi in cui non siano identificabili specifiche "vittime", poiché i beni lesi appartengono alla collettività, latamente intesa) e ha costi transattivi inferiori. Tuttavia, questo tipo di modello può difettare sotto altri profili: non risulta sempre confacente all'esigenza di agire in precauzione, prima che il danno si verifichi; non garantisce comunque dall'immissione di "esternalità negative" che potranno poi difficilmente essere "smaltite" dal sistema; favorisce una funzione deterrente, ma non offre garanzie al riguardo, stante il diffuso ricorso a sistemi assicurativi che, ad ogni modo, coprono le imprese».

[11] Al riguardo, si vedano E. POMINI, *"Chi inquina paga" e nesso di causalità: sufficiente il criterio del "più probabile che non"*, in *R.G.A. Online*, 1-7-2024, e la stessa F. DEGLI INNOCENTI, *I criteri di imputazione*, cit., p. 758: «Anche nell'ordinamento italiano la giurisprudenza ammette, in campo amministrativo-ambientale, il ricorso a presunzioni per l'individuazione del nesso causale, sul presupposto che, in materia di responsabilità civile, trovi applicazione il principio del "più probabile che non", compatibile con un sistema fondato su elementi presuntivi, e non la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio", tipica del processo penale». Proseguendo in nota n. 34 che «Sulla possibilità di accertare la responsabilità dell'inquinatore 'in via indiretta', attraverso il meccanismo delle presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., sulla base di indizi "*gravi, precisi e concordanti*" e tenendo conto del "*id plerumque accidit*", cfr. *ex multis*: T.A.R. Piemonte, sez. II, 11 ottobre 2004, n. 2207, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 1, p. 152, con nota di Peres, Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni; T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 24 marzo 2010, n. 1575, in Resp. civ. e prev., 2010, 9, p. 1881, con nota di Carapellucci, *"Chi inquina paga": il punto su responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati*. Sulla differenza fra accertamento del nesso causale nel processo civile e nel processo penale cfr. anche Cass., Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 581, in *Il civilista*, 2010, 2, p. 87». Orientamento, il presente, poi consolidato: Consiglio di Stato, sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10964, che rievoca la pronuncia del Consiglio di Stato, ad. plen. del 2019, n. 10; Consiglio di Stato, sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172; Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195; Consiglio di Stato, sez, IV, 8 ottobre 2018, n. 5761. Sulla necessità di una prova rigorosa, invece, Consiglio di Stato, sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756; Consiglio di Stato, sez.VI, 9 gennaio 2013, n. 56. A livello europeo, è stata la nota Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. grande, 9 marzo 2010, in C-378/08, ancora valida, a deporre per la determinazione del nesso causale in via presuntiva, in base alla vicinanza tra l'attività esercitata dal soggetto considerato responsabile e il sito compromesso, nonché agli elementi contaminanti rilevati e quelli impiegati nell'esercizio dell'attività in questione.

[12] *Ergo* richiedente la tradizionale sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo (volizione/intenzione) o, al minimo, della colpa (negligenza, imprudenza e imperizia, ovvero violazione di leggi o regolamenti).

[13] Ovverosia, ai sensi dell'art. 302, comma 4, «qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere dette attività». Eppure, è appena il caso di constatare che «la distinzione tra le due forme di responsabilità ambientale non si esaurisce con il dettato del I comma dell'art. 298 *bis*, perché, più appresso, l'art. 311, II comma, la ribadisce, seppure con una variante di non poco conto. Infatti, secondo il tenore della disposizione, al di fuori dell'ipotesi di responsabilità ambientale oggettiva è palesemente responsabile "chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa". Non più, quindi, solamente l'operatore che esercita un'attività professionale a rilevanza ambientale non rientrante tra quelle di cui all'Allegato 5 alla Parte Sesta, ma "chiunque altro", qualsiasi responsabile. Si noti, tuttavia, che la direttiva europea utilizza concetti come "il responsabile" solo tra le considerazioni generali in premessa, ma agli articoli, poi, specifica inequivocabilmente che la responsabilità ambientale è dell'operatore, ossia colui che esercita un'attività professionale rischiosa per l'ecosistema e non "chiunque altro"! La disposizione induce chiaramente in errore, perché sembrerebbe che nelle ipotesi colpose qualsiasi persona fisica o giuridica possa considerarsi responsabile per un danno all'ambiente! Né si comprende perché il legislatore italiano abbia voluto ripetere lo schema del regime di responsabilità duale in due articoli diversi dello stesso testo normativo e per quale ragione abbia inteso apporre la variazione concettuale in questione in uno soltanto dei due articoli» (A. ARUTA IMPROTA, *Alcune considerazioni sul soggetto responsabile per la minaccia o il danno ambientale*, in *R.G.A. Online*, n. 32, giugno 2022; A. ARUTA IMPROTA, *Some Considerations on the Party Responsible for the Threat or Environmental Damage: International, European and Italian Legal System in comparison*, in *Acad. Lett.*, article 5556, 2022). Oltre al resto, è necessaria la precisazione della Corte dei conti, sez. I, 21-11-2016, n.

rimettono, ancora, allo Stato, nella persona del Ministro dell'ambiente, le competenze istruttorie e decisorie nell'ambito dei procedimenti amministrativi finalizzati a riparare le componenti naturali lesionate, nonché la legittimazione ad agire in giudizio, in via alternativa, per il risarcimento dei medesimi danni[14]; presentano, in più, delle esimenti dall'imputabilità, oltretutto senza prescrivere oneri assicurativi o garanzie finanziarie obbligatorie in capo agli operatori, nonché esclusioni dall'applicazione della normativa[15], e al termine delle stesse, prefigurano le complicate ipotesi di inquinamento a carattere diffuso persino[16].

Purtuttavia, nella parte sesta sono prescritte solo modeste sanzioni pecuniarie[17] e non

412: «L'art. 311 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, assoggetta a responsabilità chiunque arrechi danno all'ambiente e dispone che il Ministero dell'Ambiente agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento di detto pregiudizio in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale ed il successivo art. 313, comma 6, stabilisce che, nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'Ambiente, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio. Ne consegue che la contestazione del danno ambientale è assoggettata a presupposti di procedibilità che ne escludono la cognizione diretta da parte del Giudice contabile (nel caso di specie, l'azione del Procuratore regionale è stata dichiarata improcedibile poiché diretta non a contestare il danno patrimoniale subito dalla Pubblica amministrazione per esborsi ma una fattispecie di danno ambientale)». Precedentemente, anche Corte dei conti, 31 luglio 2015, n. 137.

[14] Cfr. Artt. 298-*bis*, comma 1, 303, lett. f), 304, 305, 306, 306-*bis* e 311 c.a. Quanto alla legittimazione ad agire esclusiva dello Stato, la Corte costituzionale, 1° giugno 2016, n. 126, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, c.a. in rapporto agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, poiché «tale normativa infatti non esclude che sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti».

[15] Cfr. Artt. 303, 308, comma 5 e 313, comma 6, c.a.

[16] All'art. 318, comma 4, c.a.: «Quando un danno ambientale riguarda o può riguardare una pluralità di Stati membri dell'Unione europea, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare coopera, anche attraverso un appropriato scambio di informazioni, per assicurare che sia posta in essere un'azione di prevenzione e, se necessario, di riparazione di tale danno ambientale. In tale ipotesi, quando il danno ambientale ha avuto origine nel territorio italiano, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare fornisce informazioni sufficienti agli Stati membri potenzialmente esposti ai suoi effetti. Se il Ministro individua entro i confini del territorio nazionale un danno la cui causa è invece verificata al di fuori di tali confini, esso ne informa la Commissione europea e qualsiasi altro Stato membro interessato; il Ministro può raccomandare l'adozione di misure di prevenzione e riparazione e può cercare, ai sensi della parte sesta del presente decreto, di recuperare i costi sostenuti in relazione all'adozione delle misure di prevenzione o riparazione».

[17] Segnatamente, «Il Codice in proposito contempla delle sanzioni amministrative pecuniarie solo in caso di ritardo, da parte dell'operatore, nell'attuazione delle operazioni di prevenzione e ripristino, ovvero nella comunicazione da parte di questi all'autorità competente circa il danno ambientale o la minaccia di esso verificatosi (v. Art. 304, II comma e art. 305, I comma). Né sono previste sanzioni amministrative accessorie di tipo interdittivo, come per esempio la revoca del provvedimento amministrativo che autorizza l'esercizio dell'attività inquinante. Tali sanzioni quindi hanno una finalità prettamente punitiva, comportando la privazione o la sospensione dei benefici e/o delle facoltà permessi da un provvedimento amministrativo, e trovano il loro fondamento normativo nell'art. 20 della Legge n. 689/1981. Solo il giudice ordinario penale può irrogare queste due tipologie di sanzioni accessorie nei casi di condanna per reati ambientali, in forza dell'art. 25 *undecies* del D.lgs. n. 231/2001. Mentre al Ministro della Transizione Ecologica che scelga la via amministrativa per la riparazione dei danni ecologici, alternativa a quella giudiziaria, è preclusa tale possibilità. Così anche al giudice ordinario civile, cui lo stesso Ministro può rivolgersi, anche direttamente, per l'accertamento e la quantificazione del danno all'ambiente» (A.

ISSN 2036-7821

vi è l'obbligo di intervento statale in caso di inadempimento, mancata individuazione e non imputabilità dell'operatore[18], nonostante il preciso dovere costituzionale dello Stato di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi[19].

Infine, con riferimento all'ipotesi di pluralità di danneggianti, la disciplina risulta quantomai duale, frammentata e contraddittoria nel prescrivere delle singolari forme di responsabilità parziaria e solidale, a seconda che il Ministro decida di agire in sede giudiziaria, in via amministrativa con l'adozione dell'ordinanza e di concludere una transazione, in sede giudiziale o stragiudiziale, avente a oggetto la riparazione dei siti di interesse nazionale[20].

ARUTA IMPROTA, *La riparazione del danno ambientale e le eventuali sanzioni accessorie*, in portale giuridico *www.altalex.com*, 22 maggio 2022).

[18] Difatti, insiste solo la "facoltà" di intervento per il Ministro dell'ambiente, causa le antiquate previsioni di cui agli artt. 304, comma 4, e 305, comma 3, c.a. (cfr. A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., 91-93). In merito alla possibilità di estensione della responsabilità ambientale ad altri soggetti oltre all'autore materiale del danno, si è espresso positivamente il Consiglio di Stato, sez. IV, 12-1-2022, n. 217, riferendosi in specie a tutti «quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore».

[19] Cfr. Costituzione della Repubblica, art. 9, comma 3, inserito a opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, in g.u. del 22 febbraio 2022, n. 44, per effetto della quale quindi «è stata modificata una norma molto delicata, ossia l'articolo 9 Cost., ricompresa fra i primi dodici articoli della Carta, espressione dei principi fondamentali che la giurisprudenza costituzionale ha considerato inderogabili anche rispetto alle norme internazionali, oltre che non sovvertibili o modificabili "nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana". Addirittura specificando, in un secondo momento, che: "Non v'è dubbio, infatti, ed è stato confermato a più riprese da questa Corte, che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un 'limite all'ingresso […] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione' (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali 'controlimiti' all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)"» Nei predetti termini, A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., pp. 100-103. D'altro canto, fra gli autori più benevoli verso la riforma si segnalano M. D'AMICO, *Una riforma costituzionale importante*, in *R.G.A. Online*, 26 febbraio 2022; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 2, 2022.

[20] Ci si riferisce al più approfondito commento degli artt. 311, comma 3, 313, comma 3 e il più recente 306 *bis*, comma 2, lett. f), c.a., offerto da A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La responsabilità ambientale per concorso: un approfondimento*, in *Dir. Giur. Agr. Al. Amb.*, n. 2, 2025, pp. 1-12. Invece, M. FERMEGLIA, *La Cassazione delinea lo statuto del ''nuovo'' danno ambientale*, in *N.G.C.C.*, a cura di G. ALPA, P. ZATTI, n. 32, luglio-agosto 2016, p. 1115, soffermandosi unicamente sulla disposizione dell'art. 311, comma 3, c.a., espone: «Il legislatore, circoscrivendo la responsabilità alla dimensione personale, ha dunque portato l'indagine a concentrarsi sull'accertamento circa l'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo in capo ai potenziali responsabili individuati, la cui valutazione si rivela di non banale portata, attesa le plurime modalità di imputazione dell'obbligazione risarcitoria; ma soprattutto ha conferito ruolo portante all'eziologia tra la condotta e l'evento dannoso, elemento definito peraltro

ISSN 2036-7821

2. La disciplina ex parte quarta, d.lgs. 152/2006.

La sistematica circa l'ipotesi di danneggiamento del terreno così come dianzi schematizzata, con alcuni suoi aspetti già di per sé opinabili, risulta per giunta ostacolata dal fatto che non è l'unica in realtà a regolamentare tale fattispecie concreta. Questo perché la parte quarta del medesimo codice ambientale[21], al titolo V, contempla la "bonifica dei siti contaminati"[22], subito dopo la disciplina sulla gestione dei rifiuti[23]. Trattasi, nella pratica, di un procedimento di matrice amministrativa consistente nell'«insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)».

Laddove, poi, per CSR si considerano «i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così

---

dalla giurisprudenza europea come il fondamento logico e giudico dell'essenziale principio ''chi inquina paga''. Con riferimento a tale disciplina, pertanto, qualcuno ha sottolineato come la reintroduzione della responsabilità personale non inciderebbe sulla disciplina generale dell'imputazione del fatto dannoso complesso, bensì sarebbe mirata a evitare ogni responsabilità per fatto altrui. E proprio questa par essere l'impostazione seguita dalla Cassazione: essa rimarca come la responsabilità parziaria, integrando una deroga a un principio fondamentale in tema di tutela sostanziale del danneggiato, deve necessariamente mirare ad "ascrivere a ogni compartecipe anche per un modesto segmento di una delle condotte sfociate in un danno ambientale complessivo la responsabilità per l'ingentissimo danno che ne è derivato, anche quanto alle specifiche conseguenze non prevedibili o perfino non controllabili perché da ascriversi alla condotta indipendente di altri". Siffatta limitazione della responsabilità non potrebbe quindi che operare nei casi in cui vi sia netta distinguibilità fra plurime condotte indipendenti; di guisa che, a fronte di eventi lesivi frutto di azioni - dolose o colpose - tra loro inscindibili, "*concorrenti in senso stretto*" e legate da "*reciproci nessi di consequenzialità*", tornerà a vedersi applicato il regime generale *ex* art. 2055 cod. civ.» (con in nota n. 69 la Corte di cassazione, sez. III, 6 maggio 2015, nn. 9012-9013).

[21] Che ai sensi dell'art. 177, comma 1, «disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, così come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851 prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione».

[22] In abrogazione dell'art. 17, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e del regolamento di cui al d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. La disciplina *de quo* si trova agli articoli 239 e ss. del c.a. Sugli antecedenti legislativi, incluse le leggi 29 ottobre 1987, n. 441 e 9 novembre 1988, n. 475: L. PRATI, Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati, Milano, 2011, p. 120 e ss.

[23] Il che «conferma la stretta connessione tra i due settori di disciplina (è sufficiente, sul punto, fare riferimento all'ipotesi in cui i rifiuti abbandonati sul terreno si mescolino con la matrice suolo, contaminandola e rendendo necessaria oltre alla rimozione anche l'esecuzione di interventi di bonifica). Ma la normativa in materia di bonifiche è anche strettamente collegata con quella in tema di danno ambientale che il d.lgs. n. 152/2006 tratta separatamente nella Parte VI. Sul piano sostanziale, infatti, gli interventi di messa in sicurezza e bonifica diretti al risanamento e al ripristino delle matrici ambientali possono considerarsi come un tipo di risarcimento del danno ambientale in forma specifica» (F. GRASSI, *Bonifica ambientale di siti contaminati*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 426).

ISSN 2036-7821

definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito»[24].

Così, la bonifica, parimenti alla riparazione del danno al terreno, si incentra sulla rimozione del rischio per la salute umana, ma in rapporto alla seconda di regola segue il ripristino[25] del "sito" in sé considerato, stavolta ben qualificato e in senso decisamente ampio[26], e non il contrario come avviene nella parte sesta[27]. Considerato,

[24] Art. 240, comma 1, lett. c) e p), c.a. A giudizio di L. PRATI, *op. cit.*, p. 125, rispetto alla previgente normativa «Il Codice dell'ambiente in sostanza ha introdotto, oltre al procedimento di caratterizzazione, già previsto in precedenza (composto, da una fase istruttoria, da una di approvazione e da una di integrazione dell'efficacia ed esecutiva) e a quello relativo alla progettazione (anch'esso composto da istruttoria, approvazione, integrazione dell'efficacia ed esecuzione), una terza fase, cioè quella dell'analisi del rischio. Ne deriva che secondo la fattispecie vigente l'evento che fa scattare l'obbligo vero e proprio di ripristino ambientale è diverso sotto un duplice profilo: a) perché è previsto solo come obbligo di danno, ossia come inquinamento e non come mero pericolo di inquinamento; b) perché l'inquinamento che costituisce l'evento di danno è a sua volta costituito dal superamento delle CSR, che è un livello di rischio superiore ai livelli di attenzione individuati dalle CSC, e quindi ai livelli di accettabilità già definiti dal D.M. n. 471/1999 (e che coincidono con le CSC). L'abbandono del concetto di "superamento ovvero pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale" sostituito da quello di "evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito", al comma 1 dell'art. 242, comporta un arretramento di tutela rispetto alla normativa precedente, in quanto l'obbligo di bonifica è ora subordinato ad una modificazione fisica della matrice ambientale (per l'appunto, l'"evento") che in precedenza poteva anche mancare del tutto, essendo sufficiente una situazione di oggettivo pericolo (ad esempio, un serbatoio in procinto di disperdere inquinanti)». In tale contesto, quindi, le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) sono intese come «i livelli di contaminazioni delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati»; mentre l'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica si risolve nella valutazione «degli effetti sulla salute umana derivante dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, condotta con i criteri indicati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto» In ogni caso, il sito si considera "non contaminato" ove «la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) oppure, se superiore, risulti comunque inferiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR) determinate a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica» (art. 240, lett. b), f) e s), c.a.). E per quanto concerne la «determinazione della soglia di concentrazione rilevante per le sostanze inquinanti non tabellate è legittima l'utilizzazione di parametri fissati per sostanze con analoghe caratteristiche» (Consiglio di Stato, sez. V, 10 aprile 2019, n. 2346). Fra l'altro, su tale "concessione" si sofferma sempre L. PRATI, ***Bonifica dei siti contaminati e sostanze non tabellate tra principio di precauzione e certezza del diritto***, reperibile in portale giuridico *www.ambientediritto.it*.

[25] Che in questo ambito si traduce, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. q), c.a., negli interventi di "riqualificazione ambientale e paesaggistica" atti a «recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici».

[26] Secondo l'art. 240, comma 1, lett. a), c.a., come «l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti».

[27] Cfr. artt. 240, comma 1, lett. q), e 242, comma 2., c.a. Circa la bonifica, L. GIZZI, *La bonifica dei siti inquinati nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, reperibile sulla rete interconnessa, p. 17, sottolinea che «Si tratta, insomma, di uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione di valore del bene ambientale contaminato, bensì a consentirne il recupero materiale. Essa infatti pone, a carico del responsabile dell'inquinamento, un obbligo di *facere* sotto il controllo dell'amministrazione che deve, tra l'altro, approvare il progetto di bonifica, con l'unico scopo di ripristinare la situazione di fatto antecedente all'inquinamento ambientale e di rimuoverne gli effetti».

ISSN 2036-7821

a monte, che la spiegazione etimologica di "inquinamento", quale «la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali», la si ricava solo a mezzo della definizione della sua ipotetica ampia diffusione[28], poiché il testo primariamente si limita a tratteggiare il «sito contaminato: un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati»[29].
Dunque, un'altra speciale normativa avente sì, un'analoga funzione, ma le cui previsioni, diversamente da quelle sulla riparazione del danno ambientale, hanno efficacia retroattiva, predeterminano un regime di responsabilità solamente colposa[30], addossabile, per di più, al soggetto puramente "responsabile dell'inquinamento"[31] e

[28] I cui relativi interventi di ripristino ambientale e bonifica devono essere regolati con appositi piani dalle Regioni, eccetto le attribuzioni e i procedimenti prescritti per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale (cfr. artt. 239, comma 3, e 240, comma 1, lett. r), c.a.).

[29] Art. 240, comma 1, lett. e), c.a.

[30] Di conseguenza, A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula*, cit., pp. 780-781, ragionevolmente esclude una «"responsabilità da posizione" (senza colpevolezza e nesso causale), ossia l'imputabilità degli obblighi di bonifica e ripristino per il solo fatto di essere proprietari o gestori del medesimo sito lesionato e, in questo senso, risulta inattuabile per analogia la responsabilità per danno cagionato da cose in custodia *ex* art. 2051 c.c. E ciò, quindi, per il semplice fatto che la parte Quarta del Codice ambientale ha carattere di specialità rispetto alle previsioni generiche del Codice civile e sancisce, per l'appunto, una fattispecie *ad hoc* che si regge su una forma di responsabilità espressamente a titolo di dolo o, quantomeno, colpa». L'autore quindi in nota n. 88 raggruppa i seguenti filoni giurisprudenziali maggioritari e minoritari: «Cons. Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4099. In precedenza, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Trieste, Sez. I, 5 maggio 2014, n. 183; T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. II, 19 ottobre 2012, n. 1664. *Contra*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263». Parimenti contrari, già F. ANASTASI, *La gestione dei siti inquinati: la responsabilità dell'inquinamento nella sentenza del TAR Lombardia n. 1326/2017*, reperibile in portale giuridico *www.ambientediritto.it*, 2017, p. 7 e ss., il quale, comunque, tiene a sintetizzare le ragioni di quest'ultimo contrapposto indirizzo minoritario: «L'orientamento minoritario aveva rilevato che il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati e dalle conseguenze della constatata contaminazione, essendo in definitiva il soggetto al quale, pur senza una sua responsabilità, vengono poste a carico le obbligazioni risarcitorie conseguenti l'inquinamento (e ciò proprio e solo perché proprietario). Pertanto, ben può lo stesso essere reso destinatario di un obbligo di attuare i necessari interventi, salva successiva rivalsa nei confronti del responsabile, che l'Amministrazione ha l'obbligo di individuare»; A. LOLLI, *Il proprietario dei siti contaminati tra normativa sulle bonifiche e normativa sul danno ambientale*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 4, 2021, p. 16 e ss., secondo cui solo l'eventualità sempre presente nel codice ambientale dell'"aggravamento" dell'inquinamento può far scaturire un presupposto oggettivo di imputabilità dell'anzidetto proprietario. Avverso la configurabilità di una responsabilità da posizione, anche il più recente Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 15 novembre 2018, n. 757. Orbene, pure nel settore delle bonifiche valgono le considerazioni circa l'indispensabile sussistenza del nesso di causa-effetto dimostrabile presuntivamente come nella precedente nota n. 11.

[31] Ovvero della potenziale contaminazione, come chiarito anche dall'art. 244 c.a. Infatti, la figura dell'"operatore" compare nell'ipotesi in cui questi sia semplicemente un "interessato", ancorché non responsabile, «a effettuare, a proprie spese, interventi di bonifica del suolo con riduzione della contaminazione ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione», secondo la procedura semplificata per le operazioni di bonifica *ex* art. 242 *bis* c.a., oppure a livello generale ad attuare interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale secondo il susseguente art. 245 c.a. A ogni modo, si tenga presente che in passato il vecchio art. 17, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in tema di bonifica prefigurava «una vera e propria forma di responsabilità oggettiva per gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale. Emendata da profili soggettivi, la

assegnano, in linea generale, le pertinenti competenze istruttorie e decisorie alle Regioni e agli Enti locali[32]. Tenuto conto, di fatto, che a paragone del procedimento disciplinato nella parte sesta, la bonifica può differentemente esplicarsi a seconda della natura e delle qualità del sito contaminato[33].

Inoltre, sono previste le ovvie esclusioni dall'applicazione della normativa in esame[34] e saltano all'occhio le solite mancanze di specifiche prestazioni assicurative o finanziarie a copertura degli ipotetici inquinamenti, stante la circostanza che in questa disciplina il potenziale contaminatore teoricamente potrebbe essere davvero chiunque, purché agisca con dolo o quantomeno colpa. Malgrado ciò, detta parte del codice predetermina un onere reale e un privilegio speciale sull'area contaminata, esercitabile anche in pregiudizio di eventuali terzi acquirenti del sito, qualora gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino siano attuati d'ufficio dalle autorità competenti[35].

Ancora, sono previste le sanzioni dell'arresto e dell'ammenda per l'omessa bonifica e la mancata comunicazione alle autorità competenti[36] e sempre contrariamente a quanto

---

responsabilità in questione era quindi attribuita sulla base del mero nesso eziologico esistente tra l'azione (o l'omissione) dell'autore dell'inquinamento ed il superamento – o pericolo concreto ed attuale di superamento – dei limiti di contaminazione, in coerenza col principio comunitario "chi inquina paga". L'unico accertamento che doveva essere compiuto per l'affermazione di responsabilità in capo all'inquinatore era pertanto quello relativo al nesso causale tra la condotta (commissiva od omissiva) dell'autore dell'inquinamento e l'evento (il superamento o il pericolo di superamento, dei suddetti parametri)» (L. PRATI, *op. cit.*, pp. 129 e ss.).

[32] Cfr. art. 242 c.a.

[33] Cfr. artt. 249, 252 e 252 *bis* c.a., rubricati, in ordine, "aree contaminate di ridotte dimensioni", "siti di interesse nazionale" e "siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale". A tal fine, si consultino le osservazioni svolte da G. SAVARESE, *La caratterizzazione e bonifica dei siti contaminati alla luce del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 3, 2021, p. 6 e ss., che muovono da codesta schietta premessa introduttiva a p. 2: «Dal 2006 ad oggi si sono succeduti un gran numero di interventi normativi volti, nella maggior parte dei casi, a regolamentare specifiche circostanze in un'ottica di auspicata *semplificazione*. Meno frequentemente si è assistito ad interventi di *razionalizzazione* e *armonizzazione*. Le indicazioni per la conduzione del c.d. "*procedimento di caratterizzazione e bonifica*" si sono così infittite, a volte dando luogo ad "*universi paralleli*" ben distinti (è il caso di quelle *ex* art. 252 "relative alla rete di distribuzione carburanti") altre volte generando delle "*galassie*" nelle quali le tante disposizioni specifiche sono tenute insieme dall'ossatura fondante del Titolo V (è il caso di quelle per i Siti di Interesse Nazionale)».

[34] Cfr. art. 239, comma 2, c.a.

[35] Cfr. art. 253 c.a. Fermo restando, come anticipato, che «L'amministrazione non può imporre al proprietario di un'area contaminata, il quale non sia l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lettere m) e p) D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del medesimo decreto legislativo in tema di onere reali e privilegi speciale immobiliare» (Consiglio di Stato, sez. V, 21 novembre 2016, n. 4875. Anche, Consiglio di Stato, sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647; Tribunale amministrativo regionale Marche, Ancona, sez. I, 8 febbraio 2021, n. 192; Tribunale amministrativo regionale Lombardia, Milano, sez. IV, 20 gennaio 2017, n. 144).

[36] Cfr. art. 257 c.a. Sia chiaro che l'omessa bonifica è altresì integrata da quella postuma di cui al all'art. 452 *terdecies* del codice penale. Inoltre, sul piano giudiziario fu la Corte di cassazione, pen., sez. III, 30 ottobre 2007, n. 40191, a concludere che «In tema di bonifica dei siti contaminati, ai fini della configurabilità del reato omissivo previsto dall'art. 257, comma primo, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la segnalazione che il responsabile dell'inquinamento è

ISSN 2036-7821

previsto per il Ministero dell'ambiente nell'ambito del risarcimento del danno ecologico, qui sussiste l'obbligo di intervento[37] per gli Enti locali e le Regioni nei casi di inattivazione o mancata individuazione del responsabile e del proprietario del sito[38]. Da ultimo, quanto all'ipotesi di inquinamento riconducibile a più eventi, a differenza della confusa parte sesta, "sembrerebbe" che dalla previsione dell'art. 242 del codice si delinei una forma di responsabilità di tipo parziario e non solidale, alla luce della determinazione dell'effettivo contributo causale individuale «sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo»[39].

3. L'origine del conflitto fra le due parti del codice ambientale e la possibile chiave interpretativa.

Una volta analizzate queste due complesse normative, vi è da rappresentare che la preannunciata lettera i), dell'art. 303, del codice ambientale, escludeva l'applicazione delle regole sul danno ambientale «alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale».

Cosicché, rispetto a questa formulazione, in dottrina qualcuno si esprimeva in termini di "residualità" della parte sesta nei soli casi di danno ambientale rilevabile a conclusione della bonifica, considerata la conferma data dal costrutto che inibiva l'applicazione della prima pure nell'ipotesi in cui fosse «intervenuta la bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia», nonché dall'art. 311, comma 1, del codice[40]. Di qui, l'esegesi in base alla quale la bonifica si concretizzava nella riparazione delle matrici ambientali compromesse in forma specifica, qualora vi fosse un rischio di effetti tossici per la salute umana; mentre in mancanza del predetto rischio, potevano intervenire le norme sui pregiudizi ecologici unicamente per la riparazione delle

---

obbligato ad effettuare alle autorità indicate in base all'art. 242 del medesimo decreto è dovuta a prescindere dal superamento delle soglie di contaminazione».

[37] Previa diffida ad adempiere a mezzo dell'ordinanza amministrativa *ex* art. 244, comma 2, c.a.

[38] *Ex* artt. 244, comma 4, e 250 c.a.

[39] Di tale parere, L. PRATI, *op. cit.*, p. 137, in nota n. 42. Altresì, F. PERES, *La bonifica dei siti contaminati e il risarcimento del danno all'ambiente*, in portale giuridico *www.ambientesicurezzaweb.it*, 22 dicembre 2020, il quale sostiene che in sede di bonifica la scelta di una responsabilità di tipo parziario appare coerente con il principio cardine chi inquina paga (espressamente enunciato all'art. 239, comma 1, c.a.) e con il regime unicamente colposo ivi previsto, sebbene per finitezza il medesimo riporta i due opposti orientamenti a sostegno della responsabilità solidale (Consiglio di Stato, sez. IV, 18 dicembre 2018, 7121; Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668) e parziaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, 4 marzo 2015, in C-534/13; Consiglio di Stato, sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756).

[40] Una disposizione particolare che a tutt'oggi prevede la contestabile marginalità del risarcimento del danno ambientale per equivalente patrimoniale rispetto a quello in forma specifica. Infatti, i dettati normativi della direttiva-quadro 2004/35/CE e degli allegati alla stessa non concepiscono proprio la riparazione del pregiudizio ambientale per equivalente patrimoniale/monetario (Cfr. A. ARUTA IMPROTA, *A proposito di responsabilità ambientale: il punto sulle norme in materia di riparazione dei danni ambientali*, in *R.G.A. Online*, 27 novembre 2021).

ISSN 2036-7821

risorse naturali in quanto tali[41]. Un'interpretazione, l'anzidetta, «non convincente, soprattutto perché l'art. 300 del Codice, già esistente, definisce a tutt'oggi in modo specifico anche l'ipotesi del danno al terreno, che si distingue dalle altre ipotesi di danno alle specie e agli habitat naturali protetti, nonché alle acque, proprio perché considera primariamente l'eventuale rischio per la salute umana. E ciò trova conferma anche nelle menzionate disposizioni sulla riparazione di tale danno, finalizzata, per l'appunto, a rimuovere in primo luogo detto rischio... Oltremodo, l'articolo 117 della Costituzione, non a caso, attribuisce espressamente allo Stato anche la competenza legislativa in merito alla tutela dell'ambiente»[42].

Altri, piuttosto, intravedevano l'"alternatività" di due veri e propri modelli di responsabilità ambientale distinti e contrapposti, soprattutto in virtù della prima parte della soppressa previsione[43], oppure, più obiettivamente, la "conflittualità", da un lato, semantica, ingenerata dall'ultima parte dell'obsoleta prescrizione che si riferiva alla rimanenza di un danno ecologico lasciando, in tale maniera, incerta l'eventuale operazione di ripristino *ex* parte quarta oppure parte sesta in forma specifica, se non persino per equivalente pecuniario; dall'altro lato, sostanziale, fra le due parti ben diversificate e contrapposte del codice[44].

E se la situazione di diritto sinora elaborata lasciava spazio a dubbi ed equivoci, con la riforma addotta dalla legge europea 6-8-2013, n. 97[45], che ha addirittura eliminato l'argomentata lettera i), si è andati di male in peggio.

Ciò in quanto l'articolo 298 *bis*, comma 3, del codice, aggiunto in forza della legge in parola, regola sicuramente quanto segue:

«Restano disciplinati dal titolo V della parte quarta del presente decreto legislativo gli interventi di ripristino del suolo e del sottosuolo progettati ed attuati in conformità ai principi ed ai criteri stabiliti al punto 2 dell'allegato 3 alla parte sesta nonché gli interventi di riparazione delle acque sotterranee progettati ed attuati in conformità al punto 1 del medesimo allegato 3, o, per le contaminazioni antecedenti alla data del 29 aprile 2006, gli interventi di riparazione delle acque sotterranee che conseguono gli obiettivi di qualità nei tempi stabiliti dalla parte terza del presente decreto».

Ma relativamente alle compromissioni del terreno successive all'entrata in vigore della novella legislativa, niente viene stabilito in merito all'ordine di attuazione delle due diverse parti del codice sulla riparazione del danno ambientale e sulla bonifica dei siti contaminati.

Per converso, è stato altresì ritenuto che le regole sul danno ambientale, *ex* parte sesta, debbano trovare applicazione, ai sensi dell'art. 300, comma 1, solo nei casi in cui i

[41] Cfr. G. TADDEI, *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *Amb. & Svil.*, n. 5, 2009, pp. 419-420.
[42] A. ARUTA IMPROTA, *Riparazione del danno al terreno*, cit.
[43] Cfr. L. PRATI, *op. cit.*, p. 119.
[44] Cfr. F. GIANPIETRO, *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto*, in *Amb. & Svil.*, n. 1, 2012, p. 36 e ss.
[45] In g.u. del 20 agosto 2013, n. 194.

ISSN 2036-7821

pregiudizi alle risorse naturali siano, per inciso, "significativi" e "misurabili", restando in tal guisa tutti gli altri casi suscettibili di essere affrontati nei modi e nei termini prescritti dalle norme di cui alla parte quarta sulla bonifica[46]: un rispettabile punto di vista, questo, che purtroppo incontra il suo principale limite già nella materiale difficoltà di stabilire la significatività e la misurabilità del danno pure e soprattutto a causa della portata eccessivamente "discrezionale" delle due peculiarità, che non facilita la risoluzione dei fattuali contrasti tra le Pubbliche amministrazioni. Oltre a tutto, se fosse così ovvia la posposizione dell'intervento statale rispetto a quello locale, il legislatore italiano non avrebbe stabilito quanto contenuto nella vecchia e dibattuta lettera i). Quindi, le predette caratteristiche del danno ecologico potrebbero, tutt'al più, demarcare l'ambito di applicazione fra la tutela ambientale risarcitoria della parte sesta e quella repressiva di base del codice penale[47] come, per esempio, il danneggiamento e l'incendio boschivo, *ex* artt. 635 e 423 *bis*, nonché specifica di altre parti del codice ambientale, come gli scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione e la combustione illecita di rifiuti *ex* artt. 137 e 256 *bis*[48].
Viceversa, ancora, qualcun altro si è pronunciato a favore della possibilità di esperire contemporaneamente le due discipline, benché discordanti, confidando – presumibilmente – in una solida cooperazione istituzionale a fronte della delicatezza delle situazioni narrate fino a questo punto[49]. Tuttavia, quest'ultimo pensiero garanzie

[46] Per l'esattezza, secondo A. LOLLI, *Il proprietario dei siti contaminati*, cit., pp. 16-17, «Per quanto concerne la competenza in sede amministrativa volta a conseguire l'adempimento da parte del responsabile dei suoi obblighi: - La normativa sulle contaminazioni com'è noto prevede una competenza locale (art. 242 Codice ambiente); - La normativa sull'ambiente prevede come è altrettanto noto una competenza ministeriale (art. 300 e segg. Codice ambiente). Risulta allora necessario armonizzare le due discipline. La lettera della normativa consente di distinguere tra le due competenze: - Un evento che può portare ad una contaminazione potenziale o che rappresenta una contaminazione, è di competenza locale; - Un evento che può portare o che ha portato con imminenza ad una contaminazione "significativa e misurabile" può entrare in competenza ministeriale: art. 300 Codice ambiente: "È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Mentre la competenza locale non trova limiti sulla base delle dimensioni della contaminazione (o del suo aggravamento), la competenza ministeriale invece ha un limite dimensionale, dovendo essere il rischio o la contaminazione "significativa e misurabile". Anche sulla base di un principio di sussidiarietà, in coerenza con la Costituzione, l'azione ministeriale non può svolgersi in ogni caso di potenziale contaminazione, ma nei soli casi in cui tale contaminazione diventi "significativa e misurabile", o per le dimensioni o per l'inerzia degli enti locali. Non si giustifica un intervento ministeriale in altri casi, con riferimento a contaminazioni che non sono significative e misurabili. In ogni caso, stante la competenza locale su ogni genere di contaminazioni, anche gravi, un intervento ministeriale, sulla base di un principio di ragionevolezza e leale cooperazione deve estrinsecarsi coinvolgendo gli enti locali, anche nella forma di una richiesta di parere».

[47] Posto che la tutela penale *ad hoc* di cui al titolo VI *bis* dello stesso codice (introdotto con la legge 22 maggio 2015, n. 68, in g.u. del 28 maggio 2015, n. 122), contenente i nuovi "delitti contro l'ambiente", tiene fede alla concezione di danno ambientale *ex* art. 300 del codice dell'ambiente.

[48] Salvi comunque i profili risarcitori individuali generalmente prescritti agli artt. 2043 e 2059 del codice civile.

[49] Si tratta sempre di M. FERMEGLIA, *La Cassazione*, cit., p. 1111: «Anzitutto, è stato abrogato l'art. 303, lett. i), rendendo completamente autonomi i procedimenti di bonifica e danno ambientale. L'unica forma di coordinamento è ora rappresentata dal neo-introdotto art. 298-*bis*, comma 3º, il quale individua l'ambito d'applicazione delle rispettive discipline; di talché il procedimento di bonifica potrà esperirsi contemporaneamente all'azione di danno ambientale».

ISSN 2036-7821

in tale prospettiva non ne palesa e, a maggior ragione, non si rivela abile a ridurre i disaccordi fra gli Enti preposti a intervenire per legge.

E pensare che la riforma, a suo tempo, si rese necessaria quale risposta formale al parere motivato complementare della Commissione europea del 26 gennaio 2012, in diritto, lett. C), "L'esclusione prevista dall'art. 303, lettera i), del decreto legislativo 152/2006: violazione degli articoli 3 e 4 della direttiva": un atto attraverso il quale le istituzioni europee contestarono allo Stato italiano l'indefinitezza della norma nazionale proprio in riferimento alla sua *ratio* determinativa dell'ambito di esecuzione delle due discipline in commento.

Per cui, allo stato attuale, bisogna muovere da queste consapevolezze e pragmaticamente considerare pure che «L'attività di smaltimento dei rifiuti, ad esempio, è già di per sé un'attività pericolosa, che può dare luogo a una commistione di forme di responsabilità e, quindi, di discipline, sia del codice dell'ambiente sia del codice civile… Questo è possibile, in prima analisi, perché l'autore dell'inquinamento può coincidere con il proprietario o gestore del terreno contaminato, il quale, a causa della discutibile soppressione della lettera i), dell'art. 303, del codice dell'ambiente, può essere tenuto, oltre alla rimozione dei rifiuti (artt. 192 e ss.), alla bonifica (artt. 239 e ss.) e alla riparazione del danno al terreno (artt. 298 *bis* e ss.)»[50].

Ciononostante, il "primato" delle competenze dello Stato, e quindi delle regole raccolte nella parte sesta, sulle attribuzioni degli Enti locali e delle Regioni, come pure sulle disposizioni di cui alla parte quarta, in linea di principio è riscontrabile, da un verso, dalla menzionata nuova disposizione dell'art. 9, comma 3, Cost., e da quella primitiva *ex* art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che conferisce allo stesso Ente centrale perfino la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente[51]; dall'altro verso, seppure indirettamente, dalla giurisprudenza italiana:

«Sul tema, la Corte Costituzionale si è espressa chiaramente. Difatti, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, ha dichiarato infondata la questione di legittimità

[50] A. ARUTA IMPROTA, *op. cit.*, pp. 77-78. Una posizione particolare, quella del proprietario o gestore del sito compromesso, annoverabile unicamente tra le esclusioni catalogate dall'art. 303 c.a. che stranamente non la disciplina, come ritenuto dal medesimo autore in *La problematica formula*, cit., pp. 777-787. Al contrario, A. LOLLI, *Il proprietario dei siti contaminati*, cit., p. 17, depone a favore della semplice estensione in via interpretativa della fattispecie in argomento alla parte sesta.

[51] Celebre, da questo punto di vista, la Corte costituzionale, 23 luglio 2009, n. 235: «Non è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Regioni Calabria e Puglia avverso l'art. 299, comma 5, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in riferimento all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione. La norma impugnata, secondo cui il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con quelli dell'economia e delle attività produttive, fissa i criteri per le attività istruttorie volte all'accertamento del danno ambientale, non realizza una interferenza nelle attribuzioni legislative regionali. I rapporti tra la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente" e le competenze regionali su altre materie, sulle quali la disciplina statale ambientale può incidere, sono nel senso che la disciplina unitaria del bene ambiente prevale su quella regionale, rappresentando, per quest'ultima, un limite, salva la facoltà per le Regioni di dettare norme di tutela ambientale più elevate, nell'esercizio di competenze loro proprie. Pertanto, lo Stato detta, in questo ambito, una disciplina inderogabile in peius, che si impone all'autonomia delle Regioni e le vincola».

ISSN 2036-7821

costituzionale relativa all'art. 311, I comma, del Codice Ambientale, nella parte in cui viene attribuita unicamente allo Stato, nella persona dell'odierno Ministro della Transizione Ecologica, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale. Così come ha escluso, categoricamente, la legittimazione concorrente o sostitutiva delle Regioni e degli Enti locali sul cui territorio si è verificato il danno ambientale...

In seguito, anche la Corte di Cassazione ha deposto in tal senso, ribadendo, altresì, che gli altri soggetti interessati dal danno ambientale, persone fisiche o giuridiche, incluso le Regioni e gli Enti locali, possono sempre agire in giudizio - *ex* art. 2043 c.c. - per il risarcimento di qualsiasi danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, subìto a causa del danno ecologico verificatosi»[52].

[52] In tal modo, A. ARUTA IMPROTA, *Riparazione del danno al terreno*, cit., in relazione alle sentenze Corte costituzionale, 1° giugno 2016, n. 126, e Corte di cassazione, pen., sez. III, 29 agosto 2016, n. 35610. Ugualmente, A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula*, cit., pp. 774-775. In senso contrario, Corte costituzionale, 15 luglio 2009, n. 235, in base alla quale l'art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente, pur non ammettendo espressamente la legittimazione ad agire delle Regioni e degli Enti locali, «neppure la esclude in modo esplicito». Sull'argomento, si rivela utile la sintesi della situazione anteriore all'approvazione del codice ambientale descritta da M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, maggio 2012, in nota n. 8: «Dottrina e giurisprudenza hanno discusso a lungo sul significato e la portata della legittimazione all'esercizio dell'azione prevista dall'art. 18 per i cd. enti territoriali minori. I dubbi sono sorti per l'apparente discrasia dei commi 1° e 3° dell'art.18: mentre il 1° comma individua il solo Stato quale destinatario del risarcimento da parte dell'autore del fatto illecito, il 3° comma del medesimo articolo attribuisce sia allo Stato che agli altri enti territoriali la legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale. Il dato normativo, dunque, legittima due letture, entrambe compatibili con il tenore letterale dell'art.18: sia una interpretazione che individua nello Stato l'unico titolare del diritto al risarcimento del danno con una legittimazione soltanto alternativa degli enti territoriali, sia una ricostruzione che considera Regione ed enti locali titolari di un'autonoma potestà di ottenere un risarcimento con una legittimazione concorrente rispetto a quella dello Stato. Invero, non sono mancate pronunce giurisprudenziali che hanno individuato nello Stato l'unico beneficiario del risarcimento del danno ambientale (Vedi Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 1990, in CP, 1991, I.). La legittimazione degli enti territoriali sarebbe meramente alternativa rispetto a quella dello Stato, nel senso che l'ente locale sarebbe mero sostituto processuale dello Stato ed agirebbe per ottenere un risarcimento in realtà spettante allo Stato in via esclusiva. la titolarità della pretesa risarcitoria per la lesione del bene immateriale ambiente spetterebbe allo Stato in ragione dell'imputazione allo stesso dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, mentre gli enti territoriali avrebbero la facoltà di azionare la mera azione di recupero spese per le opere di ripristino (TAR Veneto, sez. II, 25 gennaio 1993, n. 30, in Riv. Giur. Amb., 1993, p. 931). Sussistono, tuttavia, posizioni giurisprudenziali di segno contrario (Cass. Pen., 24 gennaio 1989, in Cass. pen., 1989, 2050; Cass. Civ., 17 gennaio 1991, n. 400, in Giust. Civ., 1991, p. 1190). Secondo quest'orientamento la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno spetta allo Stato in via primaria, ma non esclusiva, poiché la natura adespota del bene ambientale non consente che la titolarità di un tale bene sia riferita in via esclusiva allo Stato. D'altronde, se lo Stato fosse titolare di un diritto soggettivo pubblico sul bene ambiente, sarebbe arduo comprendere l'attribuzione agli enti locali della legittimazione all'esercizio dell'azione risarcitoria prevista dal medesimo art. 18 della l. 349/1986. La ragione di una simile previsione legislativa, invece, deriva dl rilievo che sia lo Stato che gli enti territoriali sono gli enti esponenziali della collettività, chiamati dal legislatore ad esercitare una funzione di tutela del bene ambiente. Tra le due distinte posizioni va segnalata quella giurisprudenza che sottolinea come le due legittimazioni ad agire siano *concorrenti*, identificando una legittimazione degli enti territoriali minori ad agire iure proprio in via autonoma e separata rispetto a quella dello Stato stesso (Tra le Corti di merito che hanno riconosciuto agli enti territoriali la titolarità *iure proprio* dell'azione di risarcimento *ex* art. 18 l. 349/86: Pret. Rovigo, 4 dicembre 1989, in Foro Italiano, 1990, II, p. 517). con l'ovvia limitazione dell'ambito territoriale di competenza. Tale orientamento appare senza dubbio più

ISSN 2036-7821

Quantunque, a onore del vero, tale primazia ora come ora è messa in discussione dalla subentrata legge 26 giungo 2024, n. 86[53], recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", in base al quale «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere 1), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei princìpi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata»[54].

Perciò, una legge chiarificatrice delle procedure legislative e amministrative per dare seguito alla disposizione costituzionale che, con tutta evidenza, entra a gamba tesa proprio su quel rafforzamento dell'autorità statale poc'anzi descritto, in quanto coinvolge anche la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali in quel processo concessivo delle non meglio inquadrate «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»[55].

---

equilibrato anche nella considerazione che se si riservasse al solo Stato il diritto al risarcimento, l'ente territoriale minore sarebbe fortemente disincentivato a promuovere l'azione risarcitoria, almeno nei casi in cui non apparisse *prima facie* possibile il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, con grave pregiudizio inferto al funzionamento del meccanismo sanzionatorio della responsabilità per danno ambientale».

[53] In g.u. del 28 giugno 2024, n. 150.

[54] Modificato così dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in g.u. del 24 ottobre 2001, n. 248, che ha riformato il titolo V della Costituzione. Curiosamente, il comma 3, art. 116, Cost., è rimasto inattuato per tutto questo tempo.

[55] Purché, secondo l'art. 1, commi 1-2, «nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari... L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei

ISSN 2036-7821

4. Conclusioni.

Al termine del presente elaborato, non si può che attestare una controproducente carenza di uniformità legislativa, originata dalla dubbiosa e contemporanea persistenza delle due già di per sé intricate discipline del danno ambientale, con particolare interesse al terreno, e della bonifica del sito inquinato. Come si è visto, infatti, la parte sesta e la parte quarta del codice ambientale, pur avendo la medesima finalità, presentano delle notevoli difformità a livello sia concettuale sia procedurale, soprattutto in termini di legittimazione ad agire per la prevenzione e il ripristino dei luoghi compromessi, di irretroattività o meno delle disposizioni ivi contenute nonché di individuazione del soggetto sul quale canalizzare la responsabilità ecologica.

Del perché sussista questa denunciata sovrapposizione tra le due normative, pienamente testimoniata dalle variegate interpretazioni dottrinali analizzate in dettaglio, non vi è dato sapere; nel senso che il legislatore nazionale in origine aveva – giustamente – previsto una norma di coordinamento specifica, ossia la lettera i) dell'art. 303 c.a., ma a seguito della sua abrogazione non ha provveduto ad approvare delle disposizioni chiarificatrici, né tanto meno risolutive, valide per il futuro. Probabilmente, per non compromettere i delicati rapporti con le istituzione europee che hanno categoricamente messo in discussione la determinatezza dell'ormai obsoleta lettera i), quest'ultimo ha, da una parte, onorato il dovere di recepimento delle vagliate discipline di matrice europea all'interno del codice dell'ambiente[56], mantenendole sostanzialmente integre; dall'altra parte, eliminato radicalmente il problema della corretta definizione del loro ambito di applicazione, confidando dopo nella concreta attuazione della sussidiarietà e della leale collaborazione fra gli Enti pubblici designati dalla legge[57].

---

rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali». Per una consultazione dottrinale: A. RUGGERI, *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, in *Riv. Dir. Aut. Terr.*, n. 3, 2024; G. M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *Feder. – Paper*, 17 aprile 2024; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *For. Quad. Cost.*, 16 marzo 2019.

[56] Che scaturisce per effetto delle disposizioni della Costituzione di cui agli artt. 10, comma 1, in base al quale «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» e 11, secondo cui «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

[57] Di derivazione europea (cfr. Trattato sull'Unione europea, art. 5. 3 e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 4. 2, lett. c)), il principio di sussidiarietà è sancito, in stretta connessione con il principio di leale collaborazione, agli artt. 118, commi 1 e 4, nonché 120, comma 2, della Costituzione, i quali praticamente si traducono nella «c.d. "sussidiarietà in senso verticale": la distribuzione in linea verticale delle funzioni amministrative dallo Stato, quale Ente centrale, verso gli Enti pubblici locali più vicini al cittadino e alle priorità del territorio, ossia i Comuni, salvo l'intervento dell'Ente di governo più lontano, sempre in linea verticale, qualora occorra assicurare l'esercizio unitario delle medesime funzioni. Più nel dettaglio, il comma 2 del successivo art. 120 Cost. prevede che "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei

Ma quel che effettivamente resta, è comunque una situazione di profonda incertezza circa l'esecuzione delle rilevanti legislazioni *de quo*, rispetto alla quale sembrerebbe avere luogo – almeno di primo acchito – uno sbilanciamento a favore delle competenze statali e della parte sesta a opera dei più alti ranghi giudiziari, quali la Corte costituzionale e la Corte di cassazione, nonché legislativi, come comprovato dalle solide disposizioni di cui agli artt. 9, comma 3, e 117, comma 2, lett. s, della Carta fondamentale.

Tra l'altro, detto dovere costituzionale di protezione statale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi risulta idoneo ad arginare l'eventuale arbitrarietà della novella autonomia differenziata, specie in merito alle possibili istanze di gestione dei procedimenti di ripristino e messa in sicurezza del territorio, tanto è vero che prima ancora della sua entrata in vigore si rifletteva sul fatto che «In una materia come la tutela ambientale e dell'ecosistema elevata al rango di principio fondamentale da osservare anche nell'interesse delle future generazioni, non possono sussistere o essere creati margini di differenziazione, suscettibili di derogare alle scelte del Parlamento nazionale. L'eventuale attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni non potrà prescindere inoltre da una puntuale verifica dell'uso che di tale "ulteriore" autonomia potrà essere fatto, ad esempio, nella scelta di realizzare sul territorio determinati impianti infrastrutturali e nella gestione (o, peggio ancora, nel consumo) del suolo, in maniera che essa si mantenga su un piano di compatibilità con i parametri qualitativi e quantitativi relativi alla erogazione dei LEPTA che si andranno a definire con i d.p.c.m. che saranno predisposti, da un lato, sulla base degli indirizzi espressi dal Parlamento e, dall'altro, attraverso il collaudato sistema di collaborazione istituzionale, tra cui, in primo luogo, il ricorso alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e alla Conferenza Unificata»[58].

Pertanto, a prescindere da quali saranno le future concessioni di autonomia differenziata, sarebbe bene nel frattempo evitare inutili "impantanamenti"

Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai con fini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"» e nell'altrettanto nota «"sussidiarietà orizzontale", quale facoltà per il cittadino, anche come associato, di coadiuvare le istituzioni nella realizzazione dei propri interessi» (A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale*, cit., pp. 82-85, note nn. 21 e 22. L'autore, poi, per l'approfondimento degli aspetti della sussidiarietà e degli altri collegati principi di adeguatezza, differenziazione e integrazione, suggerisce la lettura di A. Cogliandro, *La sussidiarietà nei trattati europei e nella costituzione italiana*, in portale giuridico *www.ambientediritto.it*, 22 giugno 2015; F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *For. Quad. Cost.*, 20 novembre 2006; M. Salzano, *Principio di adeguatezza e forme associative*, in portale accademico *www.elea.uni sa.it*, pp. 13-18; F. Rolando, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *D.P.C.E. Online*, n. 2, 2023, p. 563 e ss.).

[58] F. G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 3, 2023, p. 17.

ISSN 2036-7821

burocratico-amministrativi, fronteggiare le necessità di armonizzazione legislativa nonché semplificazione regolamentare anche in materia ambientale[59] e garantire un elevato livello di tutela ecologica[60], perlomeno sotto i profili riparatori e punitivi. E per fare ciò, tenere salda e coerente la competenza dello Stato, mettendo da parte quella prassi istituzionale che ricorre al labile strumento delle linee guida[61] e abrogando direttamente la parte quarta sulle bonifiche o, in subordine, regolando esaustivamente l'ordine di attuazione delle normative rappresentate ai futuri casi concreti con una nuova lettera i) *ex* art. 303 c.a.[62]. Il che significa, nella seconda ipotesi, conferire la facoltà di azione degli Enti locali solamente nei casi di avvalorata inerzia oppure autorizzazione da parte dello Stato «e senza più la possibilità d'intervento della procedura di bonifica ove abbia già luogo la riparazione del danno al terreno, per ragioni di risparmio di tempi e costi delle complesse procedure»[63].

---

[59] Da realizzare soprattutto in osservanza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), pp. 64-67, approvato in via definitiva dal Consiglio europeo il 13 luglio 2021 e reperibile in portale governativo *www.italiadomani.gov.it*. Sotto questo aspetto, G. SAVARESE, *La caratterizzazione e bonifica*, cit., pp. 5-6, riferisce ancora che «Il PNRR è stato predisposto come parte di una più ampia strategia per l'ammodernamento del Paese che include l'aggiornamento delle strategie nazionali in tema di sviluppo sostenibile. Ciò per contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE tra i quali rientra la prevenzione dell'inquinamento. Invero poi, relativamente a questo aspetto, la "*Missione 2: Rivoluzione vede e transizione ecologica*" prevede interventi residuali. L'attenzione è per contro principalmente posta sull'impostare percorsi di *transizione ecologica* ed *economia circolare* del settore produttivo, a "*rendere più robuste le infrastrutture critiche, le reti energetiche e tutte le altre infrastrutture esposte a rischi climatici ed idrogeologici*" e a "*sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della transizione*". Sfiorano il tema *siti contaminati* alcune misure della "*Componente 4: Tutela del Territorio e della Risorsa Idrica*". Lo 0,2% delle risorse dell'intera Missione 2 è infatti destinato alla Bonifica dei Siti Orfani. Ma si tratta in sostanza di un incremento di risorse finanziarie su un ambito "marginale" se confrontato con quelli di cui all'analisi dei precedenti paragrafi. E, come si vedrà nel seguito, che non ha molti legami con i dettami decretati d'urgenza dal D.L. 77/2021 che pure tratta, secondo la Relazione, di "*misure di semplificazione che incidono sui settori più sensibili toccati dagli assi del PNRR*". Orbene, atteso che dovrà pure esserci un nesso tra *Siti Contaminati e PNRR*, evidentemente esso va ricercato altrove. E probabilmente si trova nel novero delle *Riforme Abilitanti* che hanno uno dei propri cardini nella Semplificazione e Razionalizzazione delle normative in materia ambientale. Ed infatti si legge nel PNRR che "*Gli interventi di semplificazione più urgenti… saranno adottati attraverso un decreto-legge… entro maggio e convertito in Legge entro metà luglio. Gli altri interventi saranno realizzati attraverso leggi ordinarie...*"».

[60] Preventivato all'art. 191, comma 1, del TFUE, di cui si è fatto cenno in nota n. 5.

[61] Inclini a minare contemporaneamente «i principi di legalità nonché riserva di legge e, per l'effetto, la *ratio* stessa della gerarchia delle fonti del diritto», a opinione di A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula*, cit., p. 787. Di altra valutazione, C. INGENITO, *Il ruolo delle linee guida in materia ambientale*, inserito nel volume di raccolta degli atti del convegno intitolato "Emergenza e tutela ambientale" e svoltosi presso la Camera dei deputati il 18 marzo 2019, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 3, 2019, p. 10: «le linee guida, nel prescrivere condotte e comportamenti, sono qualificate, in via di fatto, quali vere e proprie fonti che nella loro indispensabilità, quali ausilio integrativo e tecnico della normativa primaria in settori delicati come quello ambientale, diventano imprescindibili. Pertanto, anche a causa della loro sempre più crescente diffusione, sembra prevalere il principio di affidare alle linee guida la disciplina di determinate materie, piuttosto che lasciare beni giuridici di rilievo come l'ambiente senza una tutela vera e propria anche a costo di erodere una porzione, seppur ancora relativa, del principio di legalità».

[62] Che in ogni caso dovrebbe essere l'unico articolo del codice a contemplare, fra le altre esclusioni, la fattispecie del proprietario/gestore incolpevole del sito contaminato.

[63] A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La problematica formula*, cit., p. 777. Similmente, in *Riparazione del danno al terreno*, cit.

ISSN 2036-7821