

## IL PROPRIETARIO DEI SITI CONTAMINATI TRA NORMATIVA SULLE BONIFICHE E NORMATIVA SUL DANNO AMBIENTALE

Alessandro Lolli <sup>(1)</sup>

**Abstract ita:** la posizione del proprietario del sito contaminato è oggetto sia della disciplina sulle bonifiche, sia della disciplina sul danno ambientale. Il presente scritto intende ricostruire una possibile interpretazione coordinata di tali norme, inerenti alla stessa fattispecie ma con elementi di diversità, chiarendo quali obblighi gravano sul proprietario e a quale titolo (responsabilità oggettiva o soggettiva). Quanto sopra dando conto delle diverse interpretazioni giurisprudenziali esistenti sul punto e di una sola disciplina sul punto di diritto UE, inerente al danno ambientale, disciplina che impone perciò tale sforzo ricostruttivo unitario.

**Abstract eng:** *The owner of the polluted site is considered both in waste law and in environmental liability law. The essay proposes a coordinated framework discipline for the position of the owner, describing his duties and responsibilities under the two systems (waste law and liability law). Special consideration is given to judge made law and to EU law, which has only one directive on environmental liability, supporting a uniform interpretation.*

**SOMMARIO:** **1.** La normativa sulle bonifiche: il responsabile della contaminazione in Giurisprudenza, tra responsabilità soggettiva e responsabilità oggettiva. **2.** La normativa sulle bonifiche (*segue*). Il proprietario del sito contaminato, non inquinatore, e i profili oggettivi della sua responsabilità: - I presupposti oggettivi della sua responsabilità: responsabilità solo in caso di aggravamento o di pericolo di aggravamento della contaminazione derivante dal bene in proprietà - Il contenuto oggettivo dei comportamenti esigibili in capo al proprietario: misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza. **3.** La normativa sulle bonifiche (*segue*): il proprietario del sito contaminato, non inquinatore, e i profili soggettivi della sua responsabilità in caso di aggravamento della contaminazione: l'orientamento della Giurisprudenza verso la responsabilità oggettiva. **4.** La normativa sulle bonifiche (*segue*): conclusioni. Responsabilità oggettiva del proprietario per misure precauzionali. **5.** La normativa UE sul danno ambientale con riferimento ai siti contaminati: profili oggettivi. La contaminazione (il danno) è definita comunque dalla normativa sulle bonifiche. **6.** La normativa UE sul danno

---

1 Ordinario di diritto amministrativo - Università di Bologna.

ambientale con riferimento ai siti contaminati (*segue*): profili soggettivi. Responsabilità per dolo o colpa ma con inversione dell'onere probatorio. **7.** La normativa nazionale sul danno ambientale con riferimento ai siti contaminati. Profili soggettivi. La responsabilità per dolo o colpa ma con inversione dell'onere probatorio come previsto dal diritto UE. **8.** La competenza sulle contaminazioni e sul danno ambientale. **9.** Conclusioni.

### **1. La normativa sulle bonifiche: il responsabile della contaminazione in Giurisprudenza, tra responsabilità soggettiva e responsabilità oggettiva.**

Sulla base della normativa in materia di bonifiche (art. 240 e segg. Codice ambiente), in caso di contaminazioni ambientali com'è noto la responsabilità grava su chi ha causato tale contaminazione, nel rispetto del principio UE <<chi inquina paga>> (art. 174 Trattato UE, già art. 130/R).

Sul punto, dispone com'è noto l'art. 242 Codice ambiente: << 1. Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione ... 2. Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione ....>>.

Per responsabile si intende chi ha causato oggettivamente (nesso di causalità) l'inquinamento.

Secondo un orientamento, tale responsabilità sussiste solo per dolo o colpa <sup>2</sup>:

- T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 21/02/2018, n. 291 <<Tanto la disciplina di cui al D.Lgs. n. 22 del 1997 (in particolare, l'art. 17, comma 2), quanto quella introdotta dal D.Lgs. n. 152 del 2006 (ed in particolare, gli artt. 240 e segg.), si ispirano al principio secondo cui l'obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento, è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa: l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza non può essere invece addossato al proprietario incolpevole, ove manchi ogni sua responsabilità. L'Amministrazione non può, perciò, imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari del bene, lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento. ... Tale impostazione,

<sup>2</sup> Sul punto, cfr. ora anche per ulteriori rinvii B. POZZO, *Responsabilità per danni all'ambiente e ripristino dei siti inquinati: la prospettiva italiana alla luce delle esperienze europee*, in *Diritto e rigenerazione dei Brownfields*, M. PASSALACQUA e B. POZZO (a cura di), Torino, 2019, pag. 51 e segg.

sancita dal D.Lgs. n. 22 del 1997, risulta confermata e specificata dagli artt. 240 e segg. del D.Lgs. n. 152 del 2006 (cd. Codice Ambiente), dai quali si desume l'addossamento dell'obbligo di effettuare gli interventi di recupero ambientale, anche di carattere emergenziale, al responsabile dell'inquinamento, che potrebbe benissimo non coincidere con il proprietario ovvero il gestore dell'area interessata. A carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun obbligo di porre in essere gli interventi in parola, ma solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area interessata libera da pesi. Dal combinato disposto degli artt. 244, 250 e 253 del Codice ambiente si ricava infatti che, nell'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali in esame da parte del responsabile dell'inquinamento, ovvero di mancata individuazione dello stesso - e sempreché non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati - le opere di recupero ambientale sono eseguite dalla P.A. competente, che potrà rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetti dei medesimi interventi.>><sup>3</sup>.

- Un secondo orientamento prescinde invece dai profili soggettivi, incentrandosi sulla responsabilità oggettiva: Cons. Stato Sez. IV, 07-01-2021, n. 172 <<Gli obblighi di bonifica ambientale non richiedono che sia ravvisabile in capo al responsabile dell'inquinamento un coefficiente soggettivo di colpevolezza, che è invece richiesto dall'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006 al fine di ordinare al proprietario del sito interessato dall'abbandono incontrollato di rifiuti la rimozione degli stessi. La differenza sussistente tra tale situazione e quella divisata dagli articoli 242 e 244 del D.Lgs. n. 152 del 2006 è che in questo secondo caso si è in presenza di una contaminazione ambientale (con o senza presenza di rifiuti da asportare), la quale giustifica l'inasprimento della responsabilità, che scatta in presenza del mero riscontro di una condotta attiva od omissiva causativa del danno ambientale, e prescindere dal riscontro di un coefficiente di colpevolezza.>>

- Un terzo orientamento ritiene invece che il profilo soggettivo non sia rilevante per gli interventi di prevenzione (misure di prevenzione e anche messa in sicurezza secondo tale orientamento) ma che lo resti per i profili ripristinatori (bonifica): Cons. Stato Sez. VI, 04-08-2021, n. 5742: <<Ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006, la messa in sicurezza di un sito inquinato non ha di per sé natura sanzionatoria, ma costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra, pertanto, nel genus delle precauzioni, in una col principio di precauzione vero e proprio e col principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente, e, non avendo finalità ripristinatoria, non

<sup>3</sup> In senso analogo T.A.R. Umbria, Sez. I, 26 marzo 2019, n. 154; T.A.R. Firenze, sez. II, 19 giugno 2018, n. 882. Per tutte le sentenze citate il luogo di pubblicazione è il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) per le sentenze amministrative e il sito [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it) per le sentenze di Cassazione.

presuppone l'accertamento del dolo o della colpa in capo al proprietario (cfr. così Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016 n. 1509; id., Sez. VI, 5 ottobre 2016 n. 4119; id., Sez. V, 8 marzo 2017 n. 1089, da ultimo richiamate da Cons. Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2019 n. 81)" (Consiglio di Stato, sez. IV, 15 settembre 2020, n. 5447)>>.

La responsabilità dell'inquinatore nel settore delle contaminazioni è dunque notevolmente diversa rispetto alla responsabilità dell'inquinatore nel settore della rimozione dei rifiuti, ipotesi diversa e meno grave (non vi è contaminazione), per la quale la stessa legge prevede espressamente la necessità, ai fini di una responsabilità, dell'elemento soggettivo: <<art. 192 (Divieto di abbandono) 1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati... 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa>><sup>4</sup>.

## **2. La normativa sulle bonifiche (segue). Il proprietario del sito contaminato, non inquinatore, e i profili oggettivi della sua responsabilità:**

- i presupposti oggettivi della sua responsabilità: responsabilità solo in caso di aggravamento o di pericolo di aggravamento della contaminazione derivante dal bene in proprietà;**
- il contenuto oggettivo dei comportamenti esigibili in capo al proprietario: misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza.**

Il mero proprietario dei beni non è mai stato ritenuto responsabile per la contaminazione del sito ovviamente, per il solo fatto di essere proprietario, con riferimento a contaminazioni pregresse.

Mentre dei profili soggettivi di tale responsabilità (dolo, colpa o relativa assenza) si tratta nel paragrafo successivo, in questo paragrafo si tratta dei profili oggettivi di tale responsabilità, con riferimento ai presupposti (aggravamento dell'inquinamento) ed ai comportamenti esigibili in capo al proprietario (misure di prevenzione, ecc.).

Sul primo punto (evento necessario per la responsabilità del proprietario), il legislatore cita espressamente il caso di aggravamento della contaminazione, considerando che in tal caso vi è una nuova, ulteriore contaminazione, prima non

---

<sup>4</sup> Il punto è del tutto chiaro per esempio in Cons. Stato Sez. IV, 07 gennaio 2021, n. 172: <<E' indubbio che la responsabilità del proprietario postuli l'accertamento di una sua condotta dolosa o colposa, essendo da escludere un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o di responsabilità per fatto altrui, ma è altrettanto indubbio che la responsabilità dell'inquinamento, per dolo o per colpa, possa sorgere anche a seguito di una condotta omissiva, oltreché di una condotta attiva (cfr., *ex multis*, CDS, IV, 7 settembre 2020, n. 5372)>>.

esistente: l'art. 242 Codice ambiente citato richiama espressamente tra le fonti di responsabilità i <<rischi di aggravamento della contaminazione>> storica e l'art. 245 Codice ambiente prevede parimenti quanto segue: <<2. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione ... e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242.>> .

Il che è ragionevole rispetto all'evento che determina l'insorgenza della responsabilità del proprietario: che attiene appunto al solo aggravamento, e non alla contaminazione in sé.

In coerenza con il principio "chi inquina paga", gli obblighi di intervento si connettono dunque solo a evitare l'aggravarsi dell'inquinamento rispetto alla situazione prima esistente: le conseguenze negative sull'ambiente derivanti dalla contaminazione originaria sono causate appunto da tale contaminazione originaria e non emerge una nuova più grave contaminazione prima non esistente.

La situazione che può determinare la responsabilità del proprietario come da norma di legge si estende non solo all'aggravamento ma anche al relativo <<pericolo>>. Si sottolinea la necessità che comunque sia riscontrabile un aggravamento (o il relativo pericolo): qualora la situazione di contaminazione, pur esistente, non sia aggravata, in tal caso la responsabilità grava sull'inquinatore originario: diversamente si avrebbe una responsabilità del proprietario per un fatto altrui.

Sul secondo punto (comportamenti esigibili in capo al proprietario) la responsabilità per legge si connette esclusivamente a profili emergenziali, con riferimento agli adempimenti necessari per evitare il diffondersi della contaminazione, e non è una responsabilità estesa alla bonifica della contaminazione rispetto alla quale il proprietario sia estraneo.

In questo senso, è stato affermato con richiami anche alla Giurisprudenza precedente quanto segue: << L'interpretazione letterale, teleologica e sistematica delle disposizioni che precedono, alla luce del sopra ricordato insegnamento del Consiglio di Stato in ordine agli obblighi del proprietario incolpevole, porta a ritenere che l'intervento posto a carico del proprietario assuma un necessario carattere "emergenziale" di fronte al verificarsi di un evento che comporti l'insorgenza di un pericolo di contaminazione o di diffusione della contaminazione ovvero, in caso di contaminazioni storiche, l'insorgenza di un pericolo di aggravamento della situazione di contaminazione.>> (T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 10-11-2021, n. 2491); <<In senso analogo laddove sia stato rilevato un fenomeno di inquinamento, fermi restando gli obblighi di bonifica in capo al soggetto responsabile dello stesso, il proprietario o gestore dell'area, seppure incolpevole in ordine all'inquinamento della stessa, deve attuare (almeno) le misure di prevenzione, al fine di scongiurare rischi per la salute degli individui e minimizzare l'impatto negativo per l'ambiente (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., ord. 25 settembre 2013, n. 21, 25; VI,

16 luglio 2015, n. 3544; T.A.R. Lombardia, Milano, III, 2 dicembre 2015, n. 2508; 28 agosto 2015, n. 1914; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 3 luglio 2014, n. 577). A prescindere dagli obblighi gravanti sul soggetto inquinatore, "sul proprietario/gestore dell'area inquinata grava comunque un obbligo di prevenzione, la qual cosa si giustifica in considerazione del fatto che, avendo il proprietario/gestore un potere di uso e custodia dell'area inquinata, conseguente alla signoria che egli esercita su di essa, egli deve ritenersi soggetto indicato per l'adozione degli interventi di carattere preventivo, finalizzati ad evitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'accertata situazione di inquinamento e la diffusione dello stesso attraverso il vettore costituito dalla falda acquifera" (T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 maggio 2015, n. 1709). Tale obbligo, finalizzato a evitare o limitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'inquinamento, prescinde dalla colpevolezza in ordine al fenomeno che lo ha causato e non determina il venir meno dell'obbligo di bonifica in capo all'obbligato; inoltre, la disposizione chiarisce che le misure preventive debbano essere attuate anche dal gestore dell'area e non solo dal proprietario. Va evidenziato, inoltre, che l'obbligo di adottare le necessarie misure di prevenzione sussiste anche in relazione alle contaminazioni storiche, giacché non rileva a tal fine la risalenza dello stesso, quanto le conseguenze che nell'immediato possono prodursi (T.A.R. Lombardia, Milano, III, 2 dicembre 2015, n. 2508; 28 agosto 2015, n. 1914; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 maggio 2015, n. 1709).>> (T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 17-06-2021, n. 1492).

Il legislatore qualifica gli interventi volti ad evitare un aggravamento della contaminazione come misure di prevenzione.

Le <<misura di prevenzione>> in generale sono descritte all'art. 240 comma 1 lett. i) Codice ambiente <<misure di prevenzione: le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia;>>

Le misure di prevenzione di cui all'art. 242, richiamate espressamente come oneri per il proprietario del fondo dall'art. 245 comma 2 sopra citato, sono però solo quelle urgentissime nelle 24 ore, inerenti appunto al contrasto di un evento : << 1. Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.>> (art. 242 Codice ambiente)

Nella lettera dell'art. 245 sono esclusi dagli interventi del proprietario gli interventi di messa in sicurezza, che sono ricompresi tra gli interventi invece di spettanza di chi causò l'inquinamento originario: <<Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non

responsabili.>>, tenendo conto che il riferimento al responsabile indica l'inquinatore e non indica in linea di principio il mero proprietario del sito.

Si ricorda (art. 240 comma 1 lett m) la definizione di <<messa in sicurezza d'emergenza: ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente;>>

In sostanza, mentre la prevenzione contrasta una minaccia, con interventi urgenti in 24 ore, la messa in sicurezza di emergenza comporta un intervento su un danno che si è già verificato, anche con un intervento di parziale ripristino con rimozione della contaminazione improvvisa.

Il punto è stato chiarito in dottrina: << la peculiarità delle "misure di prevenzione" si possa ricavare da due elementi fondamentali, che debbono tra di loro concorrere affinché possa ritenersi sussistere una tale fattispecie: 1) Ci si deve trovare di fronte ad una minaccia imminente di un danno che non si sia ancora verificato. 2) Le misure da adottare devono consistere in interventi realizzabili in situazione di somma urgenza ed entro 24 ore.

Deve perciò escludersi che ricorra la necessità di "misure di prevenzione", (dovendo invece in questo caso fare ricorso alla "messa in sicurezza") quando un danno si sia già verificato, come ad esempio quando la contaminazione o la sua migrazione siano fenomeni già in essere>> <sup>(5)</sup>

Nonostante il richiamo espresso per il proprietario alle sole misure di prevenzione, la Giurisprudenza si è orientata nel tempo, dopo un primo orientamento diverso, a riconoscere l'obbligo in capo al proprietario di adottare misure di sicurezza di emergenza, affermando che <<l'Amministrazione può legittimamente imporre al proprietario non responsabile dell'inquinamento la messa in sicurezza di emergenza del sito contaminato. Queste misure, così come le misure di prevenzione, a differenza della bonifica, non hanno finalità sanzionatoria, ma costituiscono prevenzione dei danni. Pertanto, conformemente al principio di precauzione e al correlato principio dell'azione preventiva, queste misure gravano anche sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa.>> <sup>(6)</sup>

La *ratio* di tale orientamento è derivabile da due elementi:

a) In una prospettiva di oggettivazione della responsabilità in materia di inquinamento, la causa dell'aggravamento è comunque riconducibile (in assenza della prova del fatto eccezionale) al proprietario del sito che ha il dovere di non aggravare la contaminazione;

<sup>5</sup> L. PRATI, *Messa in sicurezza e misure di prevenzione: cosa può essere richiesto al proprietario o al gestore del sito non responsabili della contaminazione*, in *AmbienteDiritto.it* 17/03/2014.

<sup>6</sup> **Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 172, annotata da F. PERES**, *Misure di prevenzione e interventi di messa in sicurezza d'emergenza*, in *RGA Online* 2021.

b) Le misure precauzionali sono considerate sempre di più come obbligo derivante da una responsabilità oggettiva (come si è detto sopra con riferimento al proprietario).

Se il proprietario è tenuto, in caso di aggravamento dell'inquinamento, ad adottare misure di prevenzione, e secondo l'orientamento più recente anche misure di sicurezza di emergenza (non quelle operative o permanenti, che attengono non ad evitare ulteriori contaminazioni, ma a rappresentare un sistema di consolidamento permanente del sito), resta fermo ad oggi che non è tenuto alla complessa attività di caratterizzazione, che rappresenta il primo vero passo scientifico di verifica delle concentrazioni su un terreno a rischio, da svolgere sul campo, preliminarmente all'analisi di rischio (che ricostruisce, esaurita l'attività sul campo, i dati raccolti in modelli di rischio) e a successivi interventi di ripristino.

D'altro canto, per mettere in sicurezza il sito il proprietario dovrà avere alcuni dati sul contesto e sul risultato della sua attività. L'unico riferimento disponibile sul punto, esclusa la caratterizzazione, è rappresentato dall'«indagine preliminare» richiamata in art. 242 nell'immediatezza di un evento di eventuale contaminazione. Questo tipo di analisi, sommario e non definito esattamente dalla legge, risulta essere a quanto consta l'unico livello di analisi ed informativo esigibile in capo al proprietario incolpevole, in caso di aggravamento dell'inquinamento.

Sulla esclusione del dovere di redigere un piano di caratterizzazione in capo al proprietario in caso di aggravamento della contaminazione derivante dal suo bene:

- Cons. Stato Sez. VI, 04/08/2021, n. 5742 «Il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) D.Lgs. n. 152/2006 ovvero le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia, e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale. >>

- T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 05-11-2020, n. 2064 «L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), d. lgs 152, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, stesso d.lgs., in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del d. lgs 152 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione" (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25). È ben vero, poi, che, stando alla più recente giurisprudenza, il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (cd. proprietario incolpevole), è nondimeno tenuto

ad adottare le misure di prevenzione, di cui all'art. 240, comma 1, lett. i. e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, di cui all'articolo citato, lett. m), restando la messa in sicurezza definitiva, gli interventi di bonifica e quelli di ripristino ambientale a carico del responsabile della contaminazione, ossia di colui al quale sia imputabile l'inquinamento (cfr. Cons. Stato, V, 12.03.2020, n. 1759). E tuttavia, nella specie, come già detto, le attività complessivamente poste a carico dell'esponente eccedono quanto previsto all'art. 240, comma 1, lett. i), oltre a risultare carenti, con specifico riguardo agli interventi di messa in sicurezza di cui alla lett. m) citata, dell'esplicitazione di quelle "condizioni di emergenza" (di cui al predetto art. 240, comma 1, lett. t), che pure ne costituiscono i necessari presupposti.>>: in tale sentenza il provvedimento annullato richiedeva proprio la caratterizzazione, che dunque non è stata ritenuta un'attività rientrante tra le misure di prevenzione o di emergenza ammesse in caso di minaccia imminente.

- Cons. Stato Sez. IV, 18-12-2018, n. 7121 <<Il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di fare che riguarda, però, soltanto l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242, A carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun ulteriore obbligo di fare; in particolare, egli non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi (art. 245).>>.

Il proprietario che non ha causato la contaminazione, dunque, nel solo caso di aggravamento della contaminazione (diversamente non vi è alcun concorso causale del medesimo), può essere chiamato ad intervenire per ostacolare tale aggravamento: o con misure di precauzione ove vi sia un rischio concreto, o con misure di sicurezza di emergenza (secondo la Giurisprudenza più recente), ove l'evento si sia verificato.

### **3. La normativa sulle bonifiche (segue): il proprietario del sito contaminato, non inquinatore, e i profili soggettivi della sua responsabilità in caso di aggravamento della contaminazione: l'orientamento della Giurisprudenza verso la responsabilità oggettiva.**

Anche per il proprietario si pone una problematica inerente alla natura della responsabilità, se di natura oggettiva o no.

Analogamente all'orientamento sui caratteri della responsabilità dell'inquinatore, che si incentrano sempre più su elementi oggettivi, anche nel caso della responsabilità del proprietario l'elemento soggettivo diventa in Giurisprudenza sempre più rinunciabile.

Il concetto chiave da cui passa tale responsabilità oggettiva è quello della natura precauzionale e non ripristinatoria della responsabilità del proprietario, limitata solo a misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza:

- Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 1759 del 12/03/2020: <<Ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006, la messa in sicurezza di un sito inquinato non ha di per sé natura sanzionatoria, ma costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra nel genus delle precauzioni, in una col principio di precauzione vero e proprio e col principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente, e, non avendo finalità ripristinatoria, non presuppone l'accertamento del dolo o della colpa in capo al proprietario.>> (in termini: Cons. Stato Sez. VI, 03/01/2019, n. 81)

- Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 1089 del 08/03/2017 : <<Se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno di inquinamento contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa (artt. 242, comma 1, 244, comma 2, D.Lgs. n. 152 del 2006, Codice dell'ambiente). >>

- Cons. Stato sez II parere n. 1762/2018 <<Il rischio imminente riguarda la possibilità che in assenza dell'adozione di misure preventive vi sia ulteriore contaminazione... i comportamenti omissivi che causano la mancata riduzione del danno ambientale ovvero il suo incremento devono considerarsi rilevanti per valutare an e quomodo del dovere di intraprendere misure di prevenzione... perché sorga tale dovere non è necessaria la colpa o il dolo del soggetto gravato essendo sufficiente provare la condizione di proprietario o gestore e la correlazione tra questa posizione e il controllo sul rischio di ulteriore contaminazione..>>.

L'orientamento di cui sopra crea una problematica: mentre l'inquinatore almeno per una parte della Giurisprudenza (cfr. paragrafo 1) è responsabile solo per dolo o colpa, il proprietario – pur non essendo responsabile dell'inquinamento - è responsabile in via oggettiva. E' vero che il punto è comune in diritto civile (art. 2043 c.c. e responsabilità soggettiva, rispetto ad art. 2051 c.c. e responsabilità oggettiva del proprietario), ed è vero che la Giurisprudenza più recente è favorevole a una responsabilità oggettiva, almeno sul opiano precauzionale, anche per l'inquinatore, ma forse come si vedrà tale situazione con elementi di sproporzione può essere almeno in parte riportata ad equilibrio utilizzando le norme sul danno ambientale.

#### **4. La normativa sulle bonifiche (segue): conclusioni. Responsabilità oggettiva del proprietario per misure precauzionali.**

In sintesi sulla base della normativa inerente alle bonifiche:

- Per la responsabilità in materia di siti contaminati occorre accertare un nesso di causalità tra comportamento e contaminazione;
- Per contaminazione, con riferimento alla responsabilità del proprietario del sito, si intende un aggravamento della contaminazione o un pericolo di aggravamento in costanza della proprietà sul sito;
- Tale nesso causale, oggettivo, è elemento sufficiente per interventi precauzionali (misure di prevenzione, messa in sicurezza di emergenza), sia per il proprietario del sito che per l'inquinatore.

Per gli interventi ripristinatori, essi sono a carico solo dell'inquinatore e non del proprietario in quanto tale, e si configurano sul piano soggettivo come segue:

- secondo una parte della Giurisprudenza occorre la prova dell'elemento soggettivo, e cioè la prova in particolare del dolo o della colpa, con violazione in definitiva delle norme tecniche nell'analizzare il comportamento alla base della contaminazione. Tale prova deve essere data da chi intenda far valere la responsabilità dell'inquinatore.
- Secondo altra parte della Giurisprudenza è sufficiente la prova del nesso causale tra attività (o omissione di attività) dell'inquinatore e contaminazione, con conseguente liberazione da responsabilità solo a fronte di una dimostrazione del caso fortuito. La prova di tale caso fortuito grava sul dedotto responsabile che deve dimostrare che il caso è imprevedibile ed assolutamente eccezionale (Cass. 5031/1998; Cass. 1947/1994).

## **5. La normativa UE sul danno ambientale con riferimento ai siti contaminati: profili oggettivi. La contaminazione (il danno) è definita comunque dalla normativa sulle bonifiche.**

Non essendoci una normativa sulle bonifiche in sede UE, quella sul danno ambientale è l'unica normativa UE (direttiva 35/2004) pertinente anche in materia di bonifiche.

Tale normativa peraltro, quando inerisce ai siti contaminati, non può non tenere conto che il danno all'ambiente in tale contesto è un concetto che dipende dal concetto di contaminazione definito dal legislatore nazionale <sup>(7)</sup>

In altri termini, se la normativa UE stabilisce le caratteristiche giuridiche della responsabilità (elemento soggettivo, elementi risarcitori, ecc.), sull'evento danno, e cioè sulle contaminazioni è la normativa nazionale (in assenza di altra normativa) che chiarisce quando tale danno si è verificato.

---

<sup>7</sup> Sul rapporto tra le due normative, E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, II, 3 e segg.; E. FERRARI, *Le bonifiche dei siti inquinati come attività amministrative di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, pag. 198 e segg.

Resta invece pienamente in essere il diritto UE sulla ricostruzione del danno con riferimento all'ambito disciplinato da tale diritto UE (aree naturali e habitat, per esempio), quando tale diritto UE sul punto esista.

Secondo la normativa nazionale, nella parte sulle bonifiche (che non ha matrice diretta in UE), la contaminazione di un suolo si basa su un concetto di rischio rispetto a diversi bersagli, e non più sul superamento astratto di valori, come accade per altre forme di contaminazione (per esempio in acqua o in atmosfera): <<e) 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;>> art. 240 lett. e) Codice ambiente <sup>(8)</sup>.

La stessa normativa UE sul danno richiama espressamente la legittimità di una analisi di rischio come elemento portante del danno ambientale, per ritenerlo sussistente, in caso di contaminazioni, pur non definendo i valori relativi: <<Riparazione del danno al terreno. Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. La presenza di tale rischio è valutata mediante procedure di valutazione del rischio che tengono conto della caratteristica e della funzione del suolo, del tipo e della concentrazione delle sostanze, dei preparati, degli organismi o microrganismi nocivi, dei relativi rischi e della possibilità di dispersione degli stessi. L'utilizzo è calcolato sulla base delle normative sull'assetto territoriale o di eventuali altre normative pertinenti vigenti quando si è verificato il danno.>> (allegato II, punto 2 direttiva UE cit.).

## **6. La normativa UE sul danno ambientale con riferimento ai siti contaminati (segue): profili soggettivi. Responsabilità per dolo o colpa ma con inversione dell'onere probatorio.**

La direttiva UE 35/2004 sul danno ambientale contiene un riferimento espresso nell'articolato all'elemento soggettivo per la sola responsabilità inerente al danno alle specie e agli habitat (<<comportamento doloso o colposo dell'operatore>> art. 3 direttiva UE sul danno ambientale).

---

<sup>8</sup> Sul punto, cfr. anche Cass. 9794/2006: << il presupposto generalmente previsto per l'apertura della procedura, secondo la normativa previgente, consisteva nel superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione stabiliti con D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, ovvero nel pericolo concreto e attuale del superamento dei medesimi limiti (art. 17 cit., comma 2); mentre, secondo la normativa vigente, l'anzidetto presupposto consiste nell'accertamento di più precise concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) al di sopra delle quali si apre un procedimento di caratterizzazione e di analisi rischio sito specifica, in esito al quale, se è accertato il superamento di concentrazione soglia di rischio (CSR), è richiesta la messa in sicurezza e la bonifica del sito (art. 242 cit., in relazione all'art. 240);>>

Nelle premesse della direttiva tale profilo soggettivo viene esteso a tutti i tipi di responsabilità : <<...(20) Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore. Gli Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.>>

Nell'art. 8 direttiva commi 3 e 4 il legislatore torna sul punto: <<3. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore. In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti. 4. Gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla presente direttiva qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da: a) un'emissione o un evento espressamente autorizzati .. ; b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere state considerate probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.>>

Quest'ultima norma è l'elemento che definisce in generale la responsabilità soggettiva di chi causa un danno ambientale, e che va dunque riferito anche alle norme precedenti.

In sostanza, sulla base del diritto UE:

- La responsabilità del proprietario o dell'inquinatore per fatto del terzo è sempre esclusa
- Gli Stati membri possono introdurre ulteriori forme di limitazione della responsabilità sulla base del dolo o colpa. In realtà tale responsabilità per dolo o colpa (in cui l'onere probatorio dovrebbe essere in capo a chi chiede il risarcimento) ha elementi di somiglianza con la responsabilità oggettiva, perché l'operatore deve comunque provare (con onere a suo carico) che il danno verificatosi non era prevedibile secondo gli elementi tecnici. In sostanza, anche quando si ammette la responsabilità per colpa, comunque la si assimila per alcuni versi alla responsabilità oggettiva, chiedendo al responsabile causale di provare che l'evento non era collegato causalmente all'azione sulla base della probabilità e delle conoscenze tecniche, con inversione dunque dell'onere probatorio.

## **7. La normativa nazionale sul danno ambientale con riferimento ai siti contaminati. Profili soggettivi. La responsabilità per dolo o colpa ma con inversione dell'onere probatorio come previsto dal diritto UE.**

Il diritto nazionale sui punti di cui sopra riproduce il diritto UE.

L'art 3 direttiva è riprodotto nell'art. 298 bis Codice ambiente: <<1. La disciplina della parte sesta del presente decreto legislativo si applica: a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività; b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo. >>.

Sul punto si è distinto tra responsabilità degli operatori professionali, nelle attività di cui all'allegato 5, responsabili in forma quasi oggettiva, e danno ambientale da operatori non professionali, per i quali la responsabilità si ha solo a titolo pienamente soggettivo <sup>(9)</sup>.

Nel presente scritto, trattandosi di inquinamento da contaminanti, interessa essenzialmente la responsabilità degli operatori professionali, in cui vi è un regime nei termini descritti sopra per il regime UE.

L'art. 308 commi 4 e 5 riproduce l'art. 8 direttiva, cogliendo l'opportunità offerta dalla direttiva di una responsabilità per dolo o colpa, ma con inversione dell'onere probatorio come previsto dalla direttiva UE: il responsabile deve provare che il danno non era una conseguenza prevedibile dell'azione: <<4. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;

b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore; in tal caso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti. 5. L'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5>> (ragionevolmente il riferimento è alle azioni di cui al comma 4) <<intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da: a) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione ... b)

9 R. Greco *Il danno ambientale nel T.U. Ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in *Diritto e rigenerazione dei Brownfields*, cit. , pag. 271 e segg

un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.>>

In questo contesto, con riferimento ai siti contaminati il proprietario incolpevole:

- Non è responsabile per l'inquinamento esistente o pregresso, in mancanza di aggravamento; non c'è ovviamente il nesso di causalità tra fatto a lui imputabile ed evento dannoso. Pur in assenza di un riferimento alla normativa sulle bonifiche, la normativa sul danno ambientale risulta compatibile con tale disciplina. Rispetto all'aggravamento dell'inquinamento, può porsi (come previsto anche in materia di bonifiche) una responsabilità: in tal caso l'evento inquinamento (inteso come aggravamento) deriva comunque da un bene pericoloso nella sua disponibilità, e non dalla contaminazione precedente. La normativa sul danno non richiama espressamente la fattispecie dell'aggravamento della contaminazione, ma tale fattispecie (richiamata invece espressamente nella disciplina sulle contaminazioni), deve ritenersi necessaria per una responsabilità del proprietario anche sulla base del principio di causalità: l'inquinamento causato dal proprietario è solo quello aggiuntivo (aggravamento). In caso di persistenza in termini identici o addirittura di diminuzione rispetto alla contaminazione esistente, il proprietario non può essere chiamato in responsabilità, essendo tale inquinamento causato da un terzo (e cioè dall'inquinatore);

- In caso di aggravamento, il proprietario risponde a titolo di dolo o colpa, ma con inversione dell'onere probatorio, dovendo essere lo stesso proprietario a provare la mancanza di un nesso di causalità probabilistico tra il suo comportamento conforme alle norme tecniche e l'evento.

In sede UE il ragionamento di cui sopra non è stato smentito, anzi: CGUE è intervenuta per evidenziare come gli Stati membri possano introdurre discipline le quali, oltre a prevedere necessariamente una responsabilità dell'inquinatore, contemplino anche la possibilità di introdurre forme di responsabilità secondaria di altri soggetti <sup>(10)</sup>.

La natura soggettiva della responsabilità in materia di danno ambientale, sia pure con inversione dell'onere probatorio, pone una problematica rispetto agli orientamenti giurisprudenziali più recenti in materia di applicazione della normativa sulle bonifiche, che tendono invece ad oggettivizzare tale responsabilità nel settore delle contaminazioni.

In dottrina come si è detto la responsabilità è stata correttamente assimilata ad un regime oggettivistico, come pure nella prassi: si tratta esattamente di una responsabilità per dolo o colpa con inversione dell'onere della prova <sup>(11)</sup>

---

<sup>10</sup> CGUE, 4 marzo 2015, Fipa Group; sul punto cfr. più ampiamente A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in *Diritto e rigenerazione dei Brownfields*, cit. pag. 261 e segg.

Nel paragrafo finale si propone una modalità di armonizzazione di tali diversi approcci interpretativi.

## 8. La competenza sulle contaminazioni e sul danno ambientale.

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

---

11 << Tale direttiva ha previsto: ... Un regime di responsabilità "oggettiva" per i soggetti esercenti alcune attività professionali elencate nell'allegato della direttiva (gestione di rifiuti, esercizio di stabilimenti aventi emissioni o scarichi, stabilimenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, ecc). Più precisamente, si prevede un sistema con una parziale inversione dell'onere della prova: il danneggiato deve provare che esiste un rapporto causale tra attività dell'operatore e danno mentre l'operatore, per liberarsi dalla responsabilità, deve provare di avere agito senza dolo o colpa e che la sua attività era conforme ad un'autorizzazione conferita nel rispetto della normativa ambientale o non era considerata come probabile causa del danno secondo le conoscenze esistenti all'epoca in cui era svolta. Si prevede, poi, un regime residuale di responsabilità soggettiva per chiunque (anche senza essere un operatore esercente attività professionali in allegato) causa un danno a specie ed habitat protetti da norme nazionali e comunitarie;>> (Ispra, il danno ambientale in Italia, edizione 2019, pag. 21, in [https://www.isprambiente.gov.it/files2019/pubblicazioni/rapporti/R\\_312\\_19\\_Danno\\_ambientale\\_2019.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2019/pubblicazioni/rapporti/R_312_19_Danno_ambientale_2019.pdf))

cooperazione deve estrinsecarsi coinvolgendo gli enti locali, anche nella forma di una richiesta di parere.

## 9. Conclusioni.

Sulla base di quanto è stato fin qui esposto è possibile proporre le seguenti prime conclusioni, in un contesto in cui il rapporto tra norme sulle bonifiche e norme sul danno ambientale non vede soluzioni condivise:

- Il presupposto oggettivo di una responsabilità del proprietario è l'aggravamento della contaminazione (come rischio o come evento), sia ai sensi della normativa sulle bonifiche (in termini espressi, sulla base della legge, che richiama espressamente per il proprietario la figura dell'«aggravamento»), sia ai sensi della normativa sul danno (in via interpretativa).

- Il proprietario rispetto all'aggravamento è tenuto ad adempimenti precauzionali (misura di prevenzione, messa in sicurezza di emergenza) e non ripristinatori sulla base della normativa inerente alle bonifiche. La opportunità di una interpretazione unitaria dell'ordinamento non consiglia di ritenere che sulla base della normativa sul danno vi siano elusioni della normativa sulle bonifiche, inserendo obblighi ripristinatori e non solo precauzionali sui suoli contaminati in capo al proprietario, non ammessi dalla normativa sulle contaminazioni.

- Nella normativa sulle contaminazioni, la tipologia della responsabilità del proprietario, analogamente a quella prevista per l'inquinatore, risulta essere per una parte significativa della Giurisprudenza di natura oggettiva.

- Nella normativa sul danno la responsabilità di chi causa il danno si ricostruisce sulla base di elementi soggettivi, con inversione dell'onere probatorio sul danneggiante.

- La tesi interpretativa sulla natura strettamente oggettiva della responsabilità nell'ambito delle bonifiche potrebbe essere rimeditata, in una prospettiva di unità dell'ordinamento, tenendo conto dei principi generali di diritto positivo sulla natura della responsabilità (soggettiva con inversione dell'onere probatorio) introdotti nella parte sul danno ambientale.