Alcuni importanti chiarimenti in materia di obbligo di messa in sicurezza e di bonifica

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Presso la nostra redazione, sono giunte numerose richieste di chiarimento in merito alla corretta interpretazione del principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga", cristallizzato nell'art.174 del Trattato, nonché in merito alle condizioni al ricorrere delle quali il Legislatore fa scattare l'obbligo di messa in sicurezza e/o di bonifica di un sito inquinato in capo al soggetto inquinatore.

Sostengono in particolare le Aziende come da un lato, in materia di bonifiche e danno ambientale, non potrebbe trovare applicazione al disciplina codicistica di cui agli artt. 2043 c.c. (e 2050 c.c. per quanto concerne le attività di cui all'All. III della Direttiva 04/35/CE) avendo sia l'Unione Europea, sia, in ogni caso, il Legislatore italiano, varato una disciplina speciale, prima per tramite del D.lgs. 22 febbraio 1997 n.22 come modificato e del DM 471/99 – in cui si rinvenivano, peraltro, chiari profili di responsabilità oggettiva – e successivamente per tramite del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152 s.m.i.

Dall'altro come l'applicazione delle norme di cui al Decreto Ronchi e/o del Codice dell'Ambiente risulterebbe circoscritta ai fenomeni di inquinamento verificatisi in epoca successiva rispetto all'entrata in vigore delle predette norme, atteso che, in caso contrario, si farebbe applicazione, in violazione del principio di legalità, di un complesso normativo entrato in vigore in alcuni casi addirittura dopo la cessazione dei fenomeni di inquinamento, che tuttavia, all'epoca della loro verificazione, non erano sanzionabili.

Tale tesi - il cui accoglimento comporterebbe l'impossibilità di applicare le norme in tema di bonifica a ciascuno degli episodi di inquinamento verificatisi nel corso del '900 nel territorio italiano, svuotando praticamente di significato tutto il sistema normativo delle bonifiche dei suoli inquinati – poggia sull'idea che l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva bonifica sia la sanzione retroattiva per un comportamento illecito tenuto dall'inquinatore (quando non era ancora considerato illecito).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

In realtà, come ha ben chiarito il Tar Lombardia, sezione di Brescia, nella recente sentenza 19 luglio 2011 n.1081, (ma la giurisprudenza, sul punto, sia amministrativa che di legittimità, è invero consolidata) l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva bonifica è la semplice conseguenza oggettiva dell'aver cagionato l'inquinamento.

Il complesso delle norme in tema di bonifica non sono altro che l'applicazione alla materia in esame della norma generale dell'art. 2043 c.c. (il cui disposto esiste da quando esiste il diritto), secondo cui ogni soggetto è tenuto a reintegrare il danno che abbia cagionato con il proprio comportamento. Norma generale che, d'altronde, è a sua volta espressione del principio, ancor più generale, di responsabilità, in base al quale ciascuno risponde delle proprie azioni ed omissioni, di cui c.d. principio comunitario del chi inquina paga ne costituisce ulteriore specificazione in materia ambientale.

La circostanza che il danno, che solitamente si sostanzia nella contaminazione dei suoli e delle acque, sia scoperto a distanza di anni o decenni non impedisce di attivare la norma dell'art. 2043 c.c., né evita l'applicazione del principio di responsabilità.

Dall'aver cagionato l'inquinamento deriva l'obbligo di bonifica; dalla violazione dell'obbligo di bonifica derivano conseguenze penali, che sono - esse sì sanzioni - per la commissione di un illecito che deve essere stato commesso dopo l'entrata in vigore delle norme stesse. Il tutto con la precisazione che in questo caso l'illecito è costituito dalla violazione dell'obbligo di bonifica, e non già dall'inquinamento pregresso.

Si coglie l'occasione per rammentare come l'applicabilità delle norme del procedimento amministrativo è regolata, per pacifica giurisprudenza, dal noto principio "*tempus regit actum*", a mente del quale ogni fase o atto del procedimento – ivi compresi quelli con i quali la parte privata assume oneri di iniziativa, impulso e documentazione – riceve disciplina, per quanto riguarda la struttura, i requisiti ed il ruolo funzionale, dalle disposizioni di legge e di regolamento vigenti alla data in cui ha luogo ciascuna sequenza procedimentale (cfr. Cons. St., sez. IV, 12 maggio 2004, n. 2894). Del resto, alla luce del principio di legalità, ogni atto amministrativo (ivi compresi quelli a carattere endoprocedimentale) deve essere conforme alla legge in vigore nel momento in cui viene posto in essere.

A sua volta, il principio *tempus regit actionem*, per effetto del quale il procedimento amministrativo deve essere governato dalle norme vigenti nel momento in cui l'azione amministrativa ha avuto inizio, lungi dal correlarsi al superamento del tradizionale principio, poc'anzi richiamato, del *tempus regit actum*, risulta al contrario coerente con l'espressione del principio stesso.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Ne deriva che allorquando il procedimento di bonifica ha avuto inizio, per tramite di atti emanati nell'ambito della medesima scansione procedimentale ed in epoca precedente rispetto all'entrata in vigore del D.lgs 3 aprile 2006 n.152, non può dubitarsi che nel procedimento *de quo* l'art.17 del Decreto Ronchi trovi piena ed esclusiva applicazione.

Non a caso, la giurisprudenza è da tempo consolidata nel ritenere che in materia di bonifica di aree inquinate, l'art.17 D.Lgs.22/1997 trovi applicazione a qualunque situazione di inquinamento in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo medesimo, con la conseguenza che la procedura di bonifica, avviata sotto la vigenza dell'art. 17 del D.Lgs.22/1997, debba proseguire sulla base della procedura indicata nella medesima norma.

In particolare, è stato precisato che, in considerazione del fatto che l'inquinamento dà luogo ad una situazione di carattere permanente che perdura fino a quando non ne vengano rimosse le cause e fino a quando i parametri ambientali alterati siano riportati entro i limiti di legge, è evidente che il c.d. decreto Ronchi sia applicabile a prescindere dal momento in cui possano essere avvenuti i fatti generatori della situazione patologica *sub iudice* e, quindi, anche a siti già inquinati all'epoca della sua entrata in vigore (cfr., ex multis, T.A.R. Firenze Toscana, sez. II, 13 gennaio 2009, n. 6).

Valentina Stefutti

Pubblicato il 10 aprile 2012

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)