

Lo stato dell'arte della giurisprudenza amministrativa veneta relativamente al principio del "chi inquina paga" - La figura del proprietario incolpevole che ottempera con riserva – L'incertezza del diritto.

Scopo della presente nota è di illustrare i più recenti orientamenti espressi dalla giurisprudenza del TAR Veneto relativamente al principio del "chi inquina paga", con riferimento specifico alla fattispecie del proprietario incolpevole che decide di assecondare le prescrizioni di carattere ambientale impostegli dalla Pubblica Amministrazione per le aree di interesse con ogni riserva in tal senso formalmente espressa e, dunque, affermando dichiaratamente l'assenza in suo capo di qualsiasi responsabilità in merito alle contaminazioni eventualmente riscontrate e contestando espressamente (anche attraverso ricorso giurisdizionale avanti al Giudice Amministrativo) la legittimità - nei suoi confronti - di qualsiasi pretesa d'intervento di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza e bonifica.

In merito giova premettere quanto segue.

Il principio secondo cui *"l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare (artt. 242 e 244)"* è stato costantemente ribadito dal Giudice Amministrativo¹.

A tal proposito, la giurisprudenza del Consiglio di Stato² ha chiarito che, ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, D.lgs. n. 152/2006, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità.

In tal senso si è espressa anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato³, laddove ha statuito che:

- a) ai sensi dell'art. 245, comma 2, D.lgs. n. 152/2006, il proprietario è tenuto soltanto ad adottare le "misure di prevenzione" di cui all'art. 240, comma 1, lett. l), D.lgs. n. 152/2006;
- b) gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2, D.lgs. 152/2006);
- c) se il responsabile non sia individuabile o non provveda, gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'amministrazione competente (art. 244, comma 4, D.lgs. n. 152/2006);
- d) le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi tra l'altro l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti dell'accrescimento del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4, D.lgs. 152/2006);

¹ Si vedano: Cons. Stato, Sez. VI, 18/4/2011, n. 2376; Cons. Stato, Sez. VI, 09/01/2013, n. 5.

² Si vedano: Cons. Stato, Sez. V, 30/07/2015, n. 3756; Cons. Stato, Sez. VI, 05/10/2016, n. 4119.

³ Si veda l'ordinanza n. 21 del 25/9/2013.

e) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato da onere reale e da privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2, D.lgs. 152/2006).

È evidente, dunque, che il procedimento di individuazione dell'inquinatore è un principio fondamentale ed irrinunciabile dell'ordinamento, siccome codificato dal D.lgs. n. 152/2006, oltre che dalla normativa precedente (in particolare dall'art. 17 del D.lgs. 22/1997 e dal D.M. n. 471/1999). Del resto, se così non fosse, verrebbe pregiudicato sia il proprietario incolpevole, sia la Pubblica Amministrazione, non potendo quest'ultima giovare della procedura in danno. Parimenti rimarrebbe privi di tutela tutti quei danni ambientali che, non essendo sanabili con la bonifica, sono suscettibili - ai sensi dell'art. 311 del D. lgs. 152/2006 - di azione risarcitoria in forma specifica.

A sostegno di quanto sinora esposto si è espressa anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁴ che, interpretando i principi della Direttiva 2004/35/CE:

- ha chiarito – con riferimento alla posizione del proprietario di un sito inquinato – che, ove manchi il nesso di causalità tra l'attività dell'operatore ed il lamentato danno ambientale, lo stesso proprietario ai sensi della citata Direttiva non può essere chiamato a rispondere;
- ha ribadito la piena legittimità ed applicabilità della disciplina vigente in materia (come sopra delineata), disciplina in virtù della quale, in ipotesi di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non è consentito imporre l'esecuzione delle misure di messa in sicurezza e di bonifica del sito contaminato al proprietario incolpevole, perché estraneo all'attività di inquinamento; in capo a quest'ultimo, tutt'al più, potrebbe sussistere una "responsabilità patrimoniale", circoscritta al valore dei terreni ed esigibile a seguito degli interventi di bonifica.

Le conclusioni cui è pervenuta (anche) la Corte unionale, dunque, valgono a rendere concreto, effettivo e tangibile il principio comunitario del "chi inquina paga" (art. 191, § 2, T.F.U.E.).

Rispetto al quadro ermeneutico sopra tratteggiato, tuttavia, la giurisprudenza del TAR Veneto non sembra unanimemente orientata.

Infatti in base ad un primo orientamento⁵ - alla stregua del quale viene teorizzata nei confronti del proprietario incolpevole una sorta di responsabilità da mero contatto con la Pubblica Amministrazione - un obbligo di bonifica a carico del proprietario incolpevole potrebbe sorgere a seguito dell'iniziativa spontanea dell'interessato (cd. vincolo negoziale di bonifica).

Giova ricordare che nel caso analizzato dal TAR Veneto:

- la Società ricorrente era stata fatta oggetto di pesanti prescrizioni che la gravavano dell'onere di provvedere (peraltro entro termini strettissimi) alla trasmissione del Piano di Caratterizzazione, alla realizzazione della Caratterizzazione, all'avviamento degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza ed all'attuazione del procedimento di bonifica. Il che rende (quantomeno) opinabile l'affermazione di principio contenuta nella ricordata sentenza (di cui meglio si dirà in seguito) secondo cui nessun obbligo sarebbe stato inizialmente imposto dalla Pubblica Amministrazione al proprietario incolpevole;
- la Società ricorrente, anche quando aveva ritenuto di prestare il fianco alle prescrizioni

⁴ Si vedano: CGUE, sentenza del 04/03/2015, C-534/15, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e a. contro Fipa Group srl e a*; CGUE, Ordinanza del 06/10/2015, C-156/14, *Tamoil Italia SpA contro Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*.

⁵ TAR Veneto, Sez. III, 11/05/2017, n. 468.

impostegli, ciò aveva fatto con espressa di riserva di d'impugnazione (poi effettivamente proposta) volta: da un lato, ad accertare l'assenza di responsabilità da parte della ricorrente circa l'asserita contaminazione dell'area oggetto di causa; dall'altro, volta ad identificare i soggetti realmente responsabili dell'inquinamento dell'area in questione, anche attraverso un'accurata istruttoria, così come peraltro prescritto dagli artt. 242 e 244 del D.Lgs. n. 152/2006.

Ciononostante il TAR Veneto ha ritenuto che, non avendo (a suo dire) la Pubblica Amministrazione inizialmente imposto alla ricorrente alcun obbligo di bonifica ed essendosi parte ricorrente fatta parte diligente nel presentare (pur con tutte le riserve in tal senso formalmente espresse) taluni Progetti di bonifica alla Pubblica Amministrazione, nel caso in esame il vincolo di bonifica – anche in conformità con quanto prevede l'art. 245 del D.lgs. n. 152/2006 che facoltizza gli interessati ad effettuare gli interventi di bonifica⁶ - dovrebbe ritenersi assunto volontariamente dalla ricorrente e, conseguentemente, non sarebbe necessario l'accertamento della responsabilità dell'inquinamento in capo alla stessa.

In base ad un diverso orientamento⁷ che potremmo definire intermedio, invece, pur dovendo considerarsi illegittimi i provvedimenti con i quali la Pubblica Amministrazione impone al proprietario delle aree ritenute contaminate di procedere alla bonifica delle acque e dei suoli, senza che sia stata previamente accertata in capo allo stesso alcuna responsabilità in ordine all'inquinamento che ha dato origine agli ordini di bonifica, potrebbero in ogni caso gravare anche sul soggetto non responsabile obblighi relativi sia alle attività di caratterizzazione, sia alla "messa in sicurezza d'emergenza"⁸.

E ciò perché secondo il TAR Veneto: *"la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione⁹ dei danni e rientrerebbero pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio di azione preventiva, che gravano sul proprietario o*

⁶ L'art. 245, comma 2, ultimo periodo, del D.lgs. n. 152/2006 prevede che la bonifica dei siti contaminati può innanzitutto, conseguire all'iniziativa spontanea degli interessati. Tale norma in particolare stabilisce che: *"È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità"*

⁷ TAR Veneto, Sez. III, 04/01/2018, n. 20.

⁸ Si ricorda che ai sensi dell'art. 240, lett. m), del D.lgs. n. 152/2006 si definisce "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"*

⁹ L'art. 245, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 (secondo cui: *"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 alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242"*) pone a carico sia del proprietario incolpevole che del gestore dell'area un duplice obbligo, d'informativa, da un lato, e d'intervento attraverso l'adozione delle "misure di prevenzione".

Tale obbligo tuttavia opera solo in presenza di determinate condizioni stabilite *ex lege*.

Dirimente in tal senso è l'art. 240, comma 1, lett. i), del D.lgs. n. 152/2006, il quale definisce le "misure di prevenzione" come: *"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"*.

L'obbligo di adozione di "misure di prevenzione" da parte del proprietario incolpevole, dunque, presuppone l'esistenza e la concreta dimostrabilità di una "minaccia imminente" di un danno che non si sia ancora verificato e della necessità/possibilità di adottare iniziative di "somma urgenza" idonee ad impedire o minimizzare questa minaccia.

Si tratta di presupposti che, evidentemente, devono essere accertati mediante opportuni approfondimenti tecnici e che difficilmente possono sussistere, qualora ci si trovi di fronte a situazioni di contaminazione "storica" o comunque "statica".

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"¹⁰.

Da ultimo corre l'obbligo di segnalare il diverso convincimento¹¹ cui – più recentemente – è pervenuto il TAR Veneto, il quale (lungi dall'assimilare le misure di "messa in sicurezza d'emergenza" alle "misure di prevenzione") ha statuito che:

- da una piana lettura degli articoli 240, lettere i), m) ed n), 242 e 245, comma 2, del D.lgs. n.152/2006, alla luce del principio "chi inquina paga" espresso dall'art. 191, par. 2, del TFUE e ribadito dall'art. 239, comma 1, del medesimo D.lgs. n.152/2006, emergerebbe che il solo soggetto responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi del citato 242, ad eseguire (oltre alle misure di prevenzione, la cui definizione è contenuta nella lettera i) del citato articolo 240) anche le misure di messa in sicurezza di emergenza e le opere di bonifica;
- il proprietario dell'area, che non sia responsabile dell'inquinamento, dovrebbe invece provvedere, ai sensi del menzionato comma 2 dell'art. 245, a dare comunicazione dell'inquinamento alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competente, nonché ad attuare unicamente le "misure di prevenzione", con esclusione delle più gravose misure costituite dalla "messa in sicurezza d'emergenza" e dalla bonifica (il cui obbligo di attuazione graverebbe, in entrambi i casi, solamente sul soggetto responsabile dell'inquinamento);
- quanto sopra affermato – conclude il TAR Veneto - riguarderebbe altresì le "misure di messa in sicurezza operativa" (la cui definizione è contenuta nella lettera n) del suddetto articolo 240), misure che pertanto non potrebbero gravare sulle Società ricorrenti (non responsabili dell'inquinamento), anche considerato che, come affermato dalle medesime Società e non contestato dalle Amministrazioni resistenti costituite in giudizio, le aree di causa a tutt'oggi sono inutilizzate, con conseguente impossibilità di imporre l'adozione di misure di sicurezza operativa, concernenti unicamente siti "con attività in esercizio".

Nel caso da ultimo esaminato dal TAR Veneto, dunque, il fatto le Società ricorrenti (anche se non vi erano tenute) avessero spontaneamente elaborato e presentato il Piano di Caratterizzazione delle acque di falda, l'Analisi di Rischio ed il Progetto di Bonifica dei suoli e delle acque è stato valutato come una circostanza irrilevante, che non muta minimamente il contenuto degli autonomi obblighi del responsabile dell'inquinamento.

Del resto, a parere di chi scrive ed in linea con il convincimento da ultimo espresso dal TAR Veneto, si ritiene che l'attivazione spontanea del proprietario incolpevole sia solo una facoltà, in conseguenza del cui esercizio il D.lgs. n. 152/2006 non fa in alcun modo venir meno l'obbligo dell'Amministrazione competente (a tal fine dotata dalla legge dei relativi poteri di accertamento e ispettivi) di ricercare il responsabile dell'inquinamento del sito e di diffidarlo ad eseguire gli interventi.

Peraltro è proprio su tale concetto che si fonda la *ratio* degli artt. 250 e 253 del D.lgs. 152/2006, che impongono sempre e comunque al responsabile dell'inquinamento di farsi carico, in ultima battuta, dei costi della bonifica, in base al principio "*chi inquina paga*".

¹⁰ Sull'assimilazione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza alle misure di prevenzione si vedano, oltre alla già citata sentenza del TAR Veneto n. 20 del 04/01/2018, anche: Cons. Stato, Sez. V, 08/03/2017, n.1089; Cons. Stato, Sez. V, 14/04/2016, n.1509, TAR Veneto, Sez. III, 13/11/2017, n. 993.

¹¹ TAR Veneto, Sez. III, 22/03/2018, n. 333.

Sul punto si è espressa esplicitamente anche la giurisprudenza amministrativa, la quale ha chiarito come: *“La spontanea attivazione del proprietario, anche ai sensi dell’art. 245 del D.lgs. 2006 n. 152, non incide sull’obbligo dell’amministrazione di procedere alle attività necessarie all’individuazione del responsabile dell’inquinamento, trattandosi di una specifica e doverosa attività che l’ordinamento impone all’amministrazione, sia a garanzia degli interessi pubblici sottesi al principio “chi inquina paga”, sia a tutela dell’integrità patrimoniale del proprietario incolpevole, che abbia sostenuto, direttamente o indirettamente, l’onere economico del ripristino”¹².*

È dunque evidente che, di fronte ad un panorama giurisprudenziale così poliedrico e complesso (come quello sopra descritto), a pagare pegno sia non solo il proprietario incolpevole, ma anche e soprattutto il principio della certezza del diritto, poiché, pur in presenza di fattispecie (tra loro) affini (se non addirittura equivalenti), potrebbe risultare *“sostanzialmente impossibile prevedere le conseguenze giuridiche di una determinata condotta qualora un giudice dovesse essere chiamato a pronunciarsi su di essa”¹³.*

¹² TAR Lombardia, Milano Sez. IV, 15/4/2015, n. 940. Si veda anche TAR Veneto, Sez. III, 28/3/2017, n. 313

¹³G. FIORIGLIO, *Trasformazioni del Diritto: alla ricerca di nuovi equilibri nell’esperienza giuridica contemporanea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017 pag. 186