Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Sulla corretta interpretazione del principio "chi inquina paga", sull'assimilabilità delle acque emunte ai rifiuti liquidi e sulla legittimità dell'imposizione di parametri restrittivi dell'MTBE anche in mancanza di una previsione normativa espressa.

Breve nota alla sentenza del TAR Sicilia, sezione distaccata di Catania, 11 settembre 2012 n. 2117

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Nella sentenza che si annota, il TAR Sicilia, sezione di Catania, ribaltando completamente quanto significato nell'ormai famosa sentenza n. 1254/07, che, in taluni casi, è stata utilizzata, negli anni, da alcune Aziende che intendevano sottrarsi dall'Obbligo di porre in essere misure di messa in sicurezza e di bonifica che pure, anche a seguito dell'entrata in vigore del Codice, che, come noto, ha profondamente modificato il Decreto Ronchi, disegnando un sistema di responsabilità soggettiva e non già oggettiva in capo agli operatori, peraltro in distonia con quanto previsto dalla Direttiva 04/35/CE, sì che, sullo Stato italiano, risulta ancora pendente la procedura di infrazione 07/4679, ha affermato una serie di principi di grande interesse, su cui vale la pena soffermare brevemente la nostra attenzione.

Come si accennava, la prima questione scrutinata è certamente quella relativa alla corretta interpretazione, anche alla luce del diritto comunitario, del principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga" di cui all'art.174 del Trattato nonché dell'art. 242 del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152 come modificato.

Il Tar Catania, sulla scorta di un orientamento giurisprudenziale inaugurato dal TAR Lazio in diverse pronunce, e che sta facendo breccia in diversi Tribunali Amministrativi d'Italia, e in ogni caso fatto proprio dal Coniglio ha affermato come "*Sull'applicazione concreta del principio "chi inquina paga" il Collegio, in diversa composizione, e discostandosi da quanto ritenuto nelle precedenti pronunce della Sezione sulla medesima questione, ritiene di poter aderire all'orientamento espresso dalle Amministrazioni resistenti e dal Giudice di appello in sede cautelare (ordinanza n. 321/06), in forza del quale la responsabilità degli operatori economici insediati nel SIN di Priolo rispetto a misure di ripristino ambientale nasce in virtù della loro presenza all'interno del sito perimetrato, quali soggetti proprietari o utilizzatori delle aree industriali ivi ricadenti, e si configura come "oggettiva responsabilità imprenditoriale", in base alla quale "gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività*

© 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)

pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale con tutti indistintamente i fenomeni di compromissione collegatisi alla destinazione industriale del sito, gravato come tale da un vero e proprio onere reale a rilevanza pubblica, in quanto finalizzato alla tutela di prevalenti ed indeclinabili interessi dell'intera collettività" (cfr. ord. n. 321/06 C.G.A. Sicilia).

Ritiene il Collegio che tale opzione interpretativa sia perfettamente compatibile con l'applicazione del principio "chi inquina paga", conformemente agli orientamenti della giurisprudenza più recente in materia (TAR Lazio, Roma, Sez. II bis, 10 luglio 2012, n.6251; Idem, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263; Idem, sez. II bis, 16 maggio 2011, n. 4215), che ha evidenziato come il Codice dell'Ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 disciplini un sistema sanzionatorio ambientale nel quale l'attuazione del principio non prevede che – in assenza di individuazione del responsabile ovvero di impossibilità di questi a far fronte alle proprie obbligazioni – il costo degli interventi gravi sulla collettività (per il tramite di uno degli enti esponenziali di questa), ma pone tali costi a carico della proprietà, salvo il diritto di rivalsa del proprietario nei confronti del responsabile.

Del resto, la ratio del principio comunitario "chi inquina paga" è quella di escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti inquinati venga sopportato dalla collettività.

Tale soluzione, diversamente da quanto prospettato dalle società ricorrenti, non è incompatibile con quanto deciso dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 9 marzo 2010 causa C-378/08, che in ipotesi di inquinamento ambientale come quello in esame, a carattere diffuso, ha affermato che la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'autorità competente abbia facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e ciò in base alla vicinanza degli impianti di questi ultimi con il menzionato inquinamento (sentenza C 378/08, ERG e a., cit., punto 56).

Tuttavia, dato che, conformemente al principio «chi inquina paga», l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (v., per analogia, sentenza 24 giugno 2008, causa C 188/07, Commune de Mesquer, Racc. pag. I 4501, punto 77), per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività (sentenza C 378/08, ERG e a., cit., punto 57).

© 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)

Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato (punto n. 58).

Pertanto, in presenza di una situazione di contaminazione estesa come nel caso di specie, in relazione alla quale non è facile distinguere l'apporto individuale di ciascun operatore nella causazione del danno ambientale, anche in considerazione dell'ampio periodo di utilizzo produttivo del sito industriale durante il quale all'interno del sito stesso si sono avvicendati numerosi operatori, risultano soddisfatti, ad avviso del Collegio i presupposti indicati dalla Corte per l'accertamento presuntivo del nesso causale, vale a dire la vicinanza degli impianti e l'identità tra le sostanze rinvenute nelle matrici ambientali contaminate e quelle trattate, prodotte o stoccate, o comunque utilizzate dalle aziende.

Queste ultime, a loro volta, non hanno confutato incontrovertibilmente tale presunzione, poiché né la dimostrazione che l'inquinamento è risalente nel tempo (e sarebbe addebitabile alla Montedison ed alla marina civile e militare), né "la mancanza di correlazioni dirette tra le situazioni di contaminazione rilevate a mare ed a terra" come esposta nella relazione di C.T.U. (che ha specificato sul punto le incertezze del metodo di indagine, attesa la carenza di "una piezometria generale estesa all'intera area di intervento, che avrebbe fornito una serie di utili indicazioni sulle caratteristiche del deflusso idrico sotterraneo" e la mancanza, nella documentazione a disposizione dei periti, di informazioni idonee a comprendere i complessi meccanismi che governano il trasferimento dell'inquinante dal suolo alla falda, e da questa, eventualmente, al mare ed ai sedimenti - pag. 243) sono in grado, di per sé, di escludere che gli operatori attuali esercenti attività inquinanti abbiano contribuito alla contaminazione".

Come si vede, sulla falsa riga di quanto già affermato dal Tar Lazio nelle diverse sentenze citate nella pronuncia in rassegna, il Tar Catania è addivenuto, essenzialmente, a due conclusioni.

La prima, che, alla stregua della corretta interpretazione del principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga", direttamente cogente e la cui immediata applicazione è obbligatoria per tutte le PA (cfr. *ex multis*, TAR Piemonte n.635/11) preclusa la possibilità che il costo degli interventi gravi sulla collettività per il tramite di uno dei suoi enti esponenziali, dandosi così piena in piena applicazione alla ratio sottesa al principio comunitario "chi inquina paga". Ne consegue , l'attribuzione al proprietario di interventi sui siti contaminati non comporta alcuna affermazione, nemmeno implicita, di una sua responsabilità per l'inquinamento, restando fermo il suo diritto di rivalsa nei confronti del responsabile, che l'amministrazione ha comunque obbligo di individuare, restando in astratto responsabile nei confronti del proprietario da essa stessa gravato in via provvisoria in caso di colpevole mancata individuazione.

© 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)

La seconda, peraltro già fatta propria da altri Tribunali Amministrativi Regionali (cfr. su tutte, Tar Lombardia BS n.1081/11) che non potrebbe ragionevolmente obiettarsi che l'inquinamento dell'area corrispondente al perimetro del SIN sia attribuibile a diverse concause e/o a diversi soggetti, dal momento che, in ogni caso, l'astratta ipotesi che possano esistere altri inquinatori e/o altre fonti di contaminazione può, se del caso, incidere sulla questione civilistica del soggetto cui imputare le spese delle procedure di bonifica, ovvero nella ripartizione delle spese stesse, ma non può consentire a colui che è stato individuato come responsabile ovvero come co-responsabile di sottrarsi dall'apprestare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica che gli sono state imposte.

La seconda questione su cui è opportuno soffermare la nostra attenzione è certamente quella dell'assimilazione delle acque di falda emunte alla disciplina non già degli scarichi ma dei rifiuti liquidi, più restrittiva, e per tale ragione avversata dalla Aziende.
La questione è stata ripetutamente affrontata, nelle sue molteplici sfaccettature, in una serie di note a sentenza pubblicata sulla pagine di questo sito e alla cui lettura si rimanda.
In questa sede è sufficiente ricordare come la Decisione comunitaria 3 maggio 2000, n. 532, nel dettare l'elenco dei rifiuti, in conformità alla direttiva n. 75/442/CEE (oltre che dei rifiuti pericolosi in conformità alla direttiva n. 91/689/CEE), riporta i codici 19.13.07 e 19.13.08, per cui è evidente la volontà del Legislatore comunitario di includere le acque emunte dalla falda tra i rifiuti liquidi. Le definizioni di cui ai codici CER ora ricordati - riportate anche nell'allegato D alla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 - valgono, inoltre, a superare l'argomento della troppa genericità e del carattere soltanto descrittivo della nozione di "rifiuti" contenuta nell'allegato A alla predetta Parte IV (evidenziato in particolare dal carattere omnicomprensivo della voce Q16 di tale allegato). In particolare, ai fini che qui interessano, infatti, si deve avere riguardo all'elenco delle sostanze contenuto nell'allegato D, in aggiunta a quello dettato dall'allegato A.
E' poi agevole replicare all'argomento per cui, ai fini della qualificazione delle acque emunte in chiave di rifiuti, è irrilevante che di esse ci si debba disfare, ben potendo le acque di processo essere considerate sostanze di cui il detentore si disfa. In realtà, come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza , la non riutilizzabilità delle acque emunte e, quindi, l'esigenza di disfarsene, è elemento probatorio che si aggiunge alle definizioni contenute nei codici 19.13.07 e 19.13.08 e che pertanto, considerata non da sola, ma unitamente a tali definizioni, vieppiù conferma la classificazione di dette acque come rifiuti. Infine è evidente che le acque emunte dalla falda non derivano direttamente da un ciclo produttivo (con cui hanno una connessione labile e del tutto indiretta) e, dunque, non si possono ricondurre alla definizione di "acque reflue industriali" ex art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006. A nulla vale, in contrario, il criterio formale della natura residuale di tale definizione, che deve essere contemperata con le altre definizioni normative più sopra

© 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)

menzionate, dalle quali si desume la sussunzione delle acque di falda emunte nel novero dei rifiuti liquidi.
Si ritiene invece di sottolineare un terzo aspetto, sino ad oggi affrontato dalla giurisprudenza in modo meno approfondito rispetto a quanto non abbia fatto questa pronuncia del TAR Cartania, quello relativo alla corretta interpretazione dell'art.243 del Codice. Si legga la seguente massima:
"Ritiene il Collegio di condividere sul punto l'orientamento in base al quale le acque emunte vengono di regola ricondotte all'interno della categoria dei rifiuti liquidi, non potendosi in linea di principio ritenere che la norma di cui all'art 243 citato consenta una equiparazione tout court tra le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati e le acque reflue industriali (TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 marzo 2009, n. 540; TAR Toscana, Sez. II, 6 ottobre 2011, n. 1452).
L'art. 243 citato si limita a consentire la possibilità di autorizzare lo scarico nelle acque di superficie delle acque emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica o messa in sicurezza di un sito, purchè siano rispettati gli stessi limiti di emissione delle acque reflue industriali. La norma predetta, pertanto, ponendo una particolare disciplina per gli scarichi idrici anche quando afferenti all'emungimento in falda, non incide sulla specialità e tassatività della disciplina, di diretta derivazione comunitaria, sui rifiuti, che esclude espressamente l'assimilabilità delle acque emunte in falda a quelle reflue industriali, alla luce dei codici CER contenuti nella decisione della Commissione Europea 3 maggio 2000, n. 532 - 00/532/CE (codici CER 19.03.07 e 19.03.08, che individuano le acque di falda emunte nell'ambito di attività di disinquinamento quali rifiuti liquidi).
Ne consegue la necessità di accertare se, in relazione alle specificità del caso concreto, per le acque in esame, pur emunte in falda, possa essere successivamente esclusa la natura di rifiuto liquido, e quindi possa trovare applicazione la diversa e più favorevole disciplina di cui al citato art. 243, come nel caso in cui le acque, pur emunte in falda, vengano utilizzate in cicli produttivi attivi sul sito in esame, atteso che la nozione di "scarico" ontologicamente implica la sussistenza di una continuità tra la fase di generazione del refluo e quella della sua immissione nel corpo recettore, mentre l'eventuale esistenza di una fase intermedia, in cui le acque sono stoccate in attesa della loro destinazione finale, richiama direttamente i concetti di trattamento e smaltimento, tipici della disciplina dei rifiuti.
Conclusivamente, ritiene il Collegio che, non avendo la ricorrente assolto all'onere della prova circa l'assenza di fasi di stoccaggio delle acque emunte in falda, ovvero circa la presenza di loro utilizzi in cicli produttivi in esercizio nel sito, ovvero circa la sussistenza di ulteriori circostanze idonee a consentire l'assimilazione delle acque da essa emunte in falda alle acque reflue industriali nel caso specifico, la situazione in esame deve configurarsi come un'attività di gestione di rifiuti vera e propria, e quindi, in ragione della specialità ed inderogabilità della relativa disciplina, non può essere ricompresa in linea generale all'interno della (meno restrittiva) disciplina degli scarichi idrici ai sensi dell'art. 243, comma 1, del Codice dell'ambiente".

© 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)

Da ultimo, il TAR è tornato a riferire sulla *vexata quaestio* dell'MTBE, di recente risolta dal Consiglio di Stato nella pronuncia n.124/12 in modo conforme a quanto da sempre sostenuto dal Diritto all'Ambiente.
Nel suggerire la lettura della massima, si ricorda che la questione è stata diffusamente affrontata nella nota a sentenza che qui si riporta: http://sito.dirittoambiente.net/file/rifiuti_articoli_825.pdf
"Il Collegio non ignora che parte della giurisprudenza (cfr. TAR Brescia n. 1630/08; TAR Toscana n. 1452/2011) ha ritenuto sproporzionato il valore limite per l'MTBE come fissato per le falde acquifere sotterranee nel parere I.S.S. 06.02.2001 (10 microgrammi/litro), in ragione del fatto che lo stesso Istituto Superiore di Sanità, con successivo parere del 12 settembre 2006 n. 43699 ha affermato che il MTBE non appartiene alla famiglia degli idrocarburi bensì agli "eteri", pur se lo stesso Istituto ha ritenuto di mantenere fermo il valore limite fissato sulla base del valore di concentrazione della soglia olfattiva, avvalendosi di uno studio dell'Agenzia di protezione ambientale statunitense ((U.S. Environmental Protection Agency -USEPA).
Tuttavia si richiama, aderendovi, la sentenza del Tribunale regionale di Giustizia Amministrativa di Trento n. 171 del 27 maggio 2010, recentemente confermata in appello con sentenza del Consiglio di Stato n. 124 del 16.01.2012, che in applicazione del principio di precauzione "invocabile ogni volta che, pur a fronte di una carente base normativa e dunque di un possibile ritardo da parte del Legislatore nel prendere atto del costante progresso della scienza, sia ragionevolmente ipotizzabile l'esistenza di un rischio non tollerabile", ha ritenuto che la mancata inclusione del MTBE nella tabella allegata al D.Lgs. n. 152 del 2006 non rappresenti ex se un elemento che precluda di affermarne la pericolosità. Ciò che consente alla P.A. - tenuto anche conto del principio di proporzionalità - di avvalersi dei valori limite prospettati con parere dell'Istituto Superiore della Sanità, pur in assenza di una puntuale previsione legislativa a tal riguardo.
L'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, infine, può essere giustificata sulla base di indirizzi fondati sullo stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico - scientifici (cfr. sentenza citata che richiama Corte cost., sentenze 26.6.2002, n. 282 e 17.3.2006, n. 116, nonché Consiglio di Stato n. 124/2012).
Sulla base di quanto esposto, quindi, il livello di soglia di 10 microgrammi/litro, considerato come limite dal ridetto parere dell'ISS, cui si conforma la conferenza dei servizi, seppure privo di una puntuale previsione legislativa, è del tutto coerente col richiamato principio, da considerarsi preminente nell'ambito sanitario delle funzioni di prevenzione ambientale".

Valentina Stefutti

Pubblicato il 28 ottobre 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)