Breve nota alla sentenza parziale con contestuale ordinanza di rimessione all'Adunanza Plenaria della Sesta Sezione del Consiglio di Stato 21 maggio 2013 n. 2740

Siti contaminati e responsabilità "da posizione" del proprietario incolpevole in materia di messa in sicurezza di emergenza.

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Per tramite della sentenza che si annota, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, riscontrato il contrasto giurisprudenziale tra due opposti orientamenti, ha sottoposto all'esame dell'Adunanza Plenaria, ai sensi dell'art. 99 c.p.a., la *quaestio iuris* se, in base al principio comunitario "chi inquina paga", la pubblica amministrazione nazionale possa imporre al proprietario di un'area contaminata, che non sia allo stesso tempo autore della contaminazione, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'articolo 240, comma 1, lett. m) del cd. "Codice dell'ambiente", D.lgs. n. 152 del 2006 (sia pure in solido con il responsabile e salvo il diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo per gli oneri sostenuti), ovvero se - in alternativa - in siffatte ipotesi, gli effetti a carico del proprietario "incolpevole" restino limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del medesimo Codice in tema di oneri reali e privilegi speciali.

Nella specie, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato era stata chiamata a scrutinare la legittimità di alcuni provvedimenti emessi dal Ministero dell'Ambiente che avevano imposto al proprietario dell'area contaminata, peraltro ricadente all'interno di un Sito di Interesse Nazionale, misure di messa in sicurezza di emergenza, tese non già al risanamento ambientale dell'area, bensì finalizzate ad evitare l'aggravarsi dello stato di contaminazione, da sostanze assai tossiche e per gli effetti pericolose sia per l'ambiente che per la salute umana.

Impugnati avanti al TAR Toscana i predetti provvedimenti, con una serie di ricorsi che venivano riuniti per evidenti ragioni di connessione oggettiva, le Società ricorrenti in primo grado avevano visto accogliere integralmente i gravami proposti. Il Ministero interponeva pertanto appello avverso le predette sentenze di primo grado.

Il Tar Toscana, aderendo infatti ad un orientamento giurisprudenziale certamente consolidato ma più risalente, inaugurato dalla famosa sentenza del TAR Sicilia (CT) n.1254/07 - secondo cui un criterio di "*strict liability*", connesso ai rischi oggettivi di impresa, non risultava idoneo a garantire una maggior tutela ambientale, rispetto ad un sistema di "*due care*" - nelle sentenze nn.1664, 1665 e 1666 del 2012, aveva stabilito come tanto la disciplina di cui al D.lgs. n. 22/1997 (in particolare, l'art. 17, comma 2), quanto quella introdotta dal

© 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)

D.lgs. n. 152/2006 (ed in particolare, gli artt. 240 e segg.), si ispirano al principio secondo cui l'obbligo di adottare misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento, debba essere posto a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa, con la conseguenza che l'obbligo non solo di bonifica, ma anche di messa in sicurezza di emergenza, non potrebbe essere invece addossato al proprietario incolpevole, ove manchi la dimostrazione di ogni sua responsabilità.

Del resto, aveva ancora osservato il TAR Toscana, il "Codice dell'Ambiente" (artt. 244, 250 e 253) prevede, nell'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali da parte del "responsabile" dell'inquinamento, ovvero di impossibile individuazione dello stesso – e sempreché non provvedano autonomamente il proprietario del sito o altri soggetti interessati – che le opere di recupero ambientale siano eseguite dalla P.A. competente, che potrà rivalersi sul soggetto "responsabile" – e non, quindi, sul proprietario/utilizzatore - nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi.

D'altra parte, l'art.242, in tema di procedure operative ed amministrative, disciplina con notevole livello di dettaglio gli oneri ricadenti sul soggetto responsabile dell'inquinamento al verificarsi di un evento che sia in grado anche solo potenzialmente di contaminare il sito. Ma tale disposizione, a ben guardare, non individua alcun obbligo in capo al proprietario del sito, la cui posizione non risulta essere in alcun modo richiamata nella norma in discorso. Di tal che doveva intendersi radicalmente escluso che l'evento dannoso potesse essere addebitato, a titolo di responsabilità oggettiva, in capo al proprietario che non avesse in alcun modo contribuito alla sua causazione.

Né, sotto altro profilo, poteva rivenirsi un grado di colpa indispensabile per poter configurare un'ipotesi di responsabilità aggravata, analoga a quella disegnata dall'art.2051 c.c.

In conclusione, la piana lettura dell'art.242 del Codice, attuativa del principio di derivazione comunitaria "*chi inquina paga*", cristallizzato nell'art.174 del Trattato (oggi art.191 TFUE) consentiva di concludere come non potesse ritenersi sussistente, in capo al proprietario di un'area inquinata non responsabile della contaminazione, alcun obbligo di porre in essere misure di MISE, ma solo la mera facoltà di eseguirle, al solo fine di mantenere l'area interessata libera dall'onere reale che incombe sulla stessa ai sensi dell'art.253.

Successivamente, è tuttavia emerso un diverso orientamento, inaugurato dalle sentenze del TAR Lazio nn.2263 e 4214 del 2011, che hanno evidenziato, con persuasiva motivazione, come proprio la stretta e diretta connessione del predetto principio all'elevato livello di tutela ambientale e sanitaria perseguito dal diritto dell'Unione Europea, che risulta fondato sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, e solo quale misura di chiusura, in questo

© 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)

contesto, sull'invocato principio secondo cui il responsabile dell'inquinamento è responsabile per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie, dovessero deporre per una diversa interpretazione della normativa nazionale di riferimento.

In particolare, doveva essere apprezzata la illegittimità, non solo sul piano nazionale, bensì anche sul piano comunitario, di una disciplina nazionale interpretata nel senso di precludere, fino al definitivo accertamento delle responsabilità (e quindi, in molti casi, *sine die*), la possibilità dell'Autorità nazionale competente alla tutela ambientale di imporre al proprietario la tempestiva adozione delle necessarie ed urgenti misure di tutela, aventi un precipuo contenuto né sanzionatorio né tantomeno risarcitorio, bensì di natura cautelare, vale a dire di salvaguardia ambientale e sanitaria, nel superiore interesse pubblico generale ambientale ed ai fini della tutela dell'inviolabile diritto alla salute della popolazione esposta, come sancito dagli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione ma anche dal Diritto Europeo, fermi restando, evidentemente, l'obbligo dell'Amministrazione di procedere all'individuazione del responsabile e la facoltà del proprietario di rivalersi nei suoi confronti e di tutti gli altri interessati di agire contro di lui per il risarcimento del danno, e restando quindi impregiudicato il principio "chi inquina paga", nel più complessivo rapporto fra l'amministrazione, i soggetti imprenditoriali operanti in aree limitrofe o succedutisi nel tempo ed i soggetti eventualmente lesi dall'inquinamento.

Pertanto, alla stregua del vigente ordinamento nazionale e comunitario, l'interesse economico-imprenditoriale dei privati a non "anticipare" l'effettuazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza del sito nelle more dell'accertamento delle responsabilità per l'inquinamento, doveva necessariamente essere considerato recessivo rispetto alla necessità di procedere alla tempestiva tutela, secondo la disciplina normativa in materia di bonifica dei siti di interesse nazionale, della salubrità dell'ambiente e della salute della popolazione, in quanto afferente sia a diritti "inviolabili" ai sensi degli artt. 2, 9 e 32 Cost., e quindi in nessun caso legittimamente sottoponibili al pregiudizio potenzialmente derivante dalla ulteriore esposizione a sostanze inquinanti tossiche e nocive, comportanti effetti anche irreversibili per la salute e difficilmente rimuovibili dopo la loro ulteriore diffusione nell'ambiente, sia all'alto livello di tutela ambientale e sanitaria, perseguito dal diritto dell'Unione Europea secondo i principi della precauzione e prevenzione.

Tale arresto giurisprudenziale è stato fatto proprio anche da altri Tribunali Amministrativo Regionali, tra le quali possono citarsi, a mero titolo di esempio, il TAR Lombardia (sentenza n.489/12) , il Tar Campania (NA), (sentenza n.1210/12), il Tar Veneto, nelle sentenze nn.196 e 197/13, che sono state diffusamente commentate sulle pagine di Diritto all'Ambiente, e perisno del Tar Sicilia (CA) (cfr. sentenza n.2217/12) e del TAR Friuli Venezia-Giulia (cfr. sentenza 318/13), pur tradizionalmente assertori della tesi opposta.

© 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)

A sua volta, il Consiglio di Stato ha obliterato la tesi testè compendiata, sia in sede giurisdizionale (cfr. sentenza 84/10) che consultiva (cfr. pareri 2037 e 2038/12).

Nelle pronunce testè citate i Giudici Amministrativi hanno osservato come, se si considera che le predette misure tendono alla messa in sicurezza d'emergenza delle aree del sito inquinato, è logico che tale premessa non faccia cenno a "soggetti responsabili" ma a "soggetti obbligati", rendendo per gli effetti applicabile l'art. 245, 2° comma, del D.lgs. n. 152 del 2006 che recita: "*Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione, di cui all'art. 242, il proprietario o gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve … attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242*". Tali misure sono peraltro estese dal successivo art. 304, contenuto nella Parte VI del Codice, anche dove vi sia un pericolo di inquinamento.

Vengono così estesi al proprietario gli obblighi che il precitato art. 242 fa gravare sul "responsabile dell'inquinamento", ma soltanto nella parte in cui che riguardano contaminazioni che possano comportare "rischi di aggravamento della situazione di contaminazione " e limitatamente "alle misure di prevenzione e messa in sicurezza adottate".

Tale attività prescinde, come si è detto, da ogni addebito di responsabilità nei confronti del soggetto onerato, ma si esercita nei confronti del proprietario o del gestore solo perché il rapporto con l'area inquinata gli consente di intervenire con la sollecitudine richiesta dagli interventi di questa specie.

Come si vede, secondo questo più recente orientamento giurisprudenziale, ritenuto preferibile da chi scrive proprio perché più aderente al dettato normativo di riferimento in *subjecta materia*, e segnatamente alle norme e ai principi di cui alla Direttiva Danno Ambientale 04/35/CE, come si rappresenterà più in dettaglio *infra*, in un contesto in cui da un lato gli atti amministrativi, giusta il disposto di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990 n.241 come modificata, devono essere conformi all'ordinamento comunitario, e dall'altro in cui la giurisprudenza ha da tempo chiarito che il principio di precauzione è cogente per tutte le Pubbliche Amministrazione ed è direttamente applicabile nel nostro ordinamento, la particolare posizione del proprietario, il cui coinvolgimento nei più volte richiamati obblighi sarebbe svincolato da qualunque profilo di colpa, sarebbe qualificabile quale responsabilità 'da posizione', derivante in ultima analisi: i) dalla mera relazione con la res; ii) per di più dall'esistenza di un onere reale sul sito (di fonte normativa); iii) dall'essere (o dall'essere stato) in condizione di realizzare ogni misura utile ad impedire il verificarsi del danno ambientale.

© 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)

Sotto concorrente profilo, doveva inoltre annotarsi 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".

D'altra parte, a ben guardare, proprio la circostanza che la fattispecie illecita sia integrata, oltre che dall'elemento materiale, dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa, fa sì che il costo del danno possa essere imputato anche al soggetto che si trovi nella condizione di poter controllare i rischi. Si tratterebbe, in sostanza, di una responsabilità non già di tipo commissivo ma omissivo, tuttavia contestabile al proprietario, specie se sia anche soggetto gestore dell'area, e quindi in grado di impedire in qualsiasi momento il protrarsi dell'illecito in virtù della clausola di equivalenza stabilita dall'art.41 c.p.

Ciò, in particolare, vale per le ipotesi in cui sia individuabile un comportamento colposo di omesso controllo o di omessa vigilanza da parte del proprietario il quale – pur avendo oggettivamente la possibilità di evitare l'innescarsi o l'aggravarsi della contaminazione, qualora avesse sottoposto l'area di sua disponibilità ai dovuti controlli – non si sia tuttavia attivato in tale direzione. Nelle ipotesi in cui sia stata accertata la consapevolezza, in capo alla proprietà, dell'esistenza di un inquinamento in atto, sarà pertanto ben possibile coinvolgere quest'ultima nell'apprestamento delle misure ritenute necessarie in base alle norme generali, adducendo cioè un omesso controllo o un'omessa vigilanza giuridicamente rilevanti (nel senso di originare una posizione giuridica di garanzia).

Soccorre, sul punto, anche la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione Civile che ha chiarito che, in tema di abbandono di rifiuti, il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, articolo 14, comma 3 (oggi art.192 D.lgs. n.152/06) prevede la corresponsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti personali o reali di godimento sull'area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati rifiuti, ciò solo in quanto la violazione sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o colpa. Tale riferimento va inteso, per le sottese esigenze di tutela ambientale, in senso lato, comprendendo, quindi, qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente; per altro verso, il requisito della colpa postulato da tale norma può ben consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia (cfr. anche Cass. Civ. SSUU n. 4472 del 2009).

© 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)

Vale inoltre la pena di annotare, a conforto della suesposta tesi, come la giurisprudenza civilistica, al contrario di quella amministrativa, sia giunta ormai da decenni ad abbandonare il principio colpevolistico un tempo posto a base della responsabilità civile, rilevando di contro come tale principio sia uno dei tanti 'criteri di imputazione' del danno, al quale – in ragione del determinante rilievo dei sopra richiamati principi comunitari, che tengono conto delle esigenze di difesa dell'ambiente, della natura e della salute – si può aggiungere quello secondo il quale il proprietario di un bene immobile (così come risponde della rovina di un edificio o di un'altra costruzione o quale custode dell'area, per gli artt. 2053 e 2051) risponde anche del danno (da inquinamento) che il terreno e/o la falda continua a cagionare pur dopo il suo acquisto, in ragione degli effetti lesivi permanenti derivanti dall'inquinamento (proprio quelli che giustificano le misure che devono trovare attuazione).

Si deve parimenti rammentare, alla fine di questa breve disamina, come proprio a cagione del cattivo recepimento della Direttiva Danno Ambientale, lo Stato Italiano ha dovuto subire l'apertura di una complicata, e ad oggi irrisolta, procedura di infrazione, la n.07/4679.

In tale contesto, i Giudici nazionali del TAR Veneto, nella pronuncia n.197/13 che si è diffusamente commentata nelle scorse settimane sulle pagine di questo sito, sono finalmente giunti ad affermare quanto da sempre sostenuto dal Diritto all'Ambiente, e cioè che come ripetutamente affermato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (cfr. sul punto, sentenza del 9 marzo 2010, resa nella causa C-378/08), relativamente alle forme di inquinamento a carattere diffuso ed esteso, quando l'Autorità nazionale decide di imporre misure di riparazione del danno ambientale ad operatori le cui attività siano elencate nell'Allegato III, vale a dire quelle pericolose, non occorre provare la sussistenza di un comportamento doloso o colposo in capo agli operatori le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale, potendosi dimostrare, di contro, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e deducendo la vicinanza degli impianti con l'inquinamento e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività, salvo che gli operatori non siano nella condizione di poter confutare una tale presunzione.

Ora la parola passa all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 12 giugno 1013

In calce il testo della sentenza in rassegna

© 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)

*****

N. 02740/2013REG.PROV.COLL.

N. 00656/2013 REG.RIC.

N. 00658/2013 REG.RIC.

N. 00659/2013 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

PARZIALE CON CONTESTUALE ORDINANZA DI RIMESSIONE ALL'ADUNANZA PLENARIA
sul ricorso numero di registro generale 656 del 2013, proposto da: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Salute, Ispra - Istituto Superiore della Protezione e La Ricerca Ambientale, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

© 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)

contro

*** S.r.l. Gia' *** Srl, rappresentato e difeso dagli avv. ***, ****, con domicilio eletto presso *** in Roma, piazza ***;

nei confronti di

Comune di Massa, Regione Toscana, Provincia di Massa Carrara, Comune di Carrara, Arpat Azienda Regionale Protezione Ambientale Toscana, Agenzia Regionale Protezione Ambientale Settore Versilia;

sul ricorso numero di registro generale 658 del 2013, proposto da: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Salute, Ispra - Istituto Superiore della Protezione e La Ricerca Ambientale, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

**** Srl, rappresentato e difeso dagli avv. ***, ***, con domicilio eletto presso *** in Roma, via *** ;

nei confronti di

Comune di Massa, Regione Toscana, Provincia di Massa Carrara, Comune di Carrara, Arpat Azienda Regionale Protezione Ambientale Toscana, Agenzia Regionale Protezione Ambientale Settore Versilia;

sul ricorso numero di registro generale 659 del 2013, proposto da: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Salute, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

*** Srl, rappresentato e difeso dagli avv. ***, *** , con domicilio eletto presso *** in Roma, via ***;

nei confronti di

*** Srl, rappresentato e difeso dagli avv. ***, *** , ***, con domicilio eletto presso *** in Roma, via *** ; Comune di Massa, Regione Toscana,

© 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)

Provincia di Massa Carrara, Comune di Carrara, Arpat Azienda Regionale Protezione Ambientale Toscana, Agenzia Regionale Protezione Ambientale Settore Versilia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 656 del 2013:

della sentenza breve del T.a.r. Toscana - Firenze: Sezione II n. 01666/2012, resa tra le parti, concernente

quanto al ricorso n. 658 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Toscana - Firenze: Sezione II n. 01659/2012, resa tra le parti, concernente

quanto al ricorso n. 659 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Toscana - Firenze: Sezione II n. 01664/2012, resa tra le parti, concernente

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di *** S.r.l. *** Srl e di *** Srl e di Ivan Srl e di *** Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2013 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti gli avvocati dello Stato *** , l'avv.*** e l'avv.to *** dello Stato *** e l'avv.to *** dello Stato ****, l'avv.to ***, l'avv.to ***, l'avv.to *** e l'avv.to ***;

1. Con i cinque ricorsi di primo grado, proposti al T.A.R. della Toscana (nn. 695/2012, 1294/2007, 145/2012, 2070/2011 e 134/2012), le società odierne appellate avevano chiesto l'annullamento dei decreti adottati dal Ministero dell'ambiente fra il 2007 e il 2011 con cui, ai sensi dell'articolo 14-ter della l. 7 agosto 1990, n. 241 (e in senso conforme alle determinazioni conclusive delle conferenze di servizi decisorie all'uopo convocate), era stato ordinato a tali società – quali proprietarie di aree gravemente contaminate da agenti nocivi ed incluse nell'ambito del sito di

© 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)

interesse nazionale di Massa Carrara - di avviare specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza, nonché di presentare la variante del progetto di bonifica dell'area (progetto risalente al 1995).

In particolare:

- con il ricorso n. 695/2012 (definito con la sentenza n. 1666/2012), la soc. *** s.r.l. aveva impugnato il decreto direttoriale del 7 novembre 2011 avente ad oggetto il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della conferenza di servizi decisoria del 5 ottobre 2011;

- con il ricorso n. 1294/2007 e il successivo ricorso n. 145/2012 (definiti, previa riunione, con sentenza n. 1695/2012), la soc *** s.r.l. aveva impugnato: a) il decreto direttoriale del 18 maggio 2007 avente ad oggetto il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive delle conferenze di servizi decisorie del 22 dicembre 2005, 28 aprile 2005 e 24 marzo 2005; b) il decreto direttoriale del 7 novembre 2011 avente ad oggetto il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della conferenza di servizi decisoria del 5 ottobre 2011 (a sua volta recettiva dell'accordo di programma del 14 marzo 2011);

- con il ricorso n. 2070/2011 e il successivo ricorso n. 134/2012 (definiti, previa riunione, con sentenza n. 1664/2012), la soc. *** s.r.l. aveva impugnato: il decreto direttoriale del 16 settembre 2011 e il successivo decreto del 7 novembre 2011, con cui era stato chiesto alla società in qualità di attuale proprietaria dell'area e ai sensi dell'articolo 2051 cod. civ., di provvedere al integrare le misure di messa in sicurezza di emergenza del sito industriale di cui è proprietaria e di presentare una variante al progetto di bonifica del sito.

Al riguardo, le società ricorrenti in primo grado avevano rappresentato:

- di essere subentrate nella titolarità delle aree in parola ad altre società, le quali le avevano acquistate dalla *** s.r.l.;

- di non aver in alcun modo concorso a determinare il grave stato di contaminazione delle aree da loro acquistate (stato di contaminazione le cui

© 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)

cause erano da rinvenirsi nelle attività già svolte su tali aree da parte dei precedenti titolari e, in primis, dalle società del gruppo ***);

- che i decreti impugnati in primo grado avevano imposto alle appellate, per la loro qualità di proprietarie delle aree, l'adozione di onerose attività riferibili alle previsioni di cui al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo 152 del 2006 (sulla 'bonifica dei siti contaminati'), fra cui: i) l'avvio di specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza (fra cui il barrieramento fisico delle acque di falda); ii) la presentazione di varianti al progetto di bonifica dell'area.

2. Con le sentenze in epigrafe, il Tribunale adìto ha accolto i ricorsi proposti dalle società *** s.r.l., *** s.r.l. e *** s.r.l. e, per l'effetto, ha disposto l'annullamento degli atti impugnati.

3. Le sentenze in questione sono state appellate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il quale ha articolato tre ricorsi in appello (invero fondati su argomenti coincidenti) che vengono qui di seguito descritti.

Con un primo ordine di motivi, il Ministero osserva che i primi Giudici avrebbero dovuto rilevare l'inammissibilità dei ricorsi di primo grado per la ritenuta insussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale all'impugnativa.

Ed infatti, un siffatto interesse sarebbe nel caso di specie assente, in considerazione del fatto che nessun pregiudizio diretto ed immediato poteva derivare alla sfera di interessi delle ricorrenti in primo grado, atteso che l'amministrazione avrebbe potuto agire in loro danno solo se si fosse verificato un evento futuro e incerto (la paventata inadempienza della *** s.r.l. - in seguito: *** s.p.a. - rispetto agli obblighi di cui al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n., 152).

Inoltre, i primi Giudici avrebbero dovuto concludere nel senso dell'inammissibilità dei ricorsi in considerazione del fatto che i provvedimenti impugnati dinanzi al T.A.R. erano stati notificati alle società odierne appellate solo in quanto proprietarie delle aree e che tali provvedimenti non contenevano alcun ordine nei loro confronti, sì da

© 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)

porre in dubbio la stessa legittimazione al ricorso, prima ancora dell'interesse ad agire.

Con un secondo ordine di motivi, il Ministero appellante chiede la riforma della sentenza in epigrafe per la parte in cui è stato accolto il motivo di ricorso con il quale si era contestata la sussistenza dei presupposti per attivare la messa in sicurezza d'emergenza e per impartire le conseguenti disposizioni nei confronti dei soggetti proprietari delle aree.

Questo motivo concerne due distinti aspetti delle sentenze in epigrafe (entrambi, tuttavia, determinanti ai fini della complessiva risoluzione della vicenda).

In primo luogo, il Ministero appellante lamenta che erroneamente i primi Giudici abbiano negato la sussistenza dei presupposti per disporre l'adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza di cui all'articolo 240, comma 1, lettera m) del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Contrariamente a quanto ritenuto dai primi Giudici, infatti, le misure di messa in sicurezza d'emergenza potrebbero essere disposte anche al fine di evitare un incremento repentino (non ancora verificatosi, ma in concreto possibile) e potenzialmente immediato e incontrollabile dell'inquinamento. Sotto tale aspetto, la sentenza in epigrafe sarebbe meritevole di riforma per non aver considerato che l'approccio in questione è quello maggiormente compatibile con i princìpi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria alla fonte dei danno causati all'ambiente.

In secondo luogo, i primi Giudici non avrebbero considerato che nei confronti del proprietario del sito inquinato ben possono essere adottati i provvedimenti di cui al titolo IV della parte IV del 'codice ambientale' (articolo 240 e seguenti) a prescindere dalla sussistenza di una prova in ordine all'addebitabilità dell'inquinamento alle sue azioni o omissioni.

Ad avviso del Ministero appellante, invero, il principio di matrice comunitaria 'chi inquina paga' dovrebbe essere inteso con un'ampia accezione interpretativa e avendo prioritario rilievo alla funzione di salvaguardia al cui presidio il principio in questione è posto.

In definitiva, il principio in parola dovrebbe essere inteso nel senso che la responsabilità degli operatori economici proprietari o utilizzatori di

© 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)

aree industriali ricadenti nell'ambito di siti inquinati si qualificherebbe quale 'oggettiva responsabilità imprenditoriale', conseguente all'esercizio di un'attività ontologicamente pericolosa.

Ne consegue che i proprietari delle aree sarebbero tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente (ad esempio, mediante la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza) in correlazione causale con tutti - indistintamente - i fenomeni di compromissione collegati alla destinazione produttiva del sito il quale sarebbe - sotto tale aspetto - gravato da un vero e proprio onere reale finalizzato alla tutela di prevalenti interessi della collettività.

Del resto l'approccio in questione sarebbe compatibile con un sistema (quello delineato dagli articoli 240 e seguenti del decreto legislativo 152 del 2006) il quale, nelle ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento non sia in concreto individuabile o non provveda, non prevede che la responsabilità (per così dire: 'di ultima istanza') gravi sulla collettività, ma prevede che i relativi oneri gravino a carico della proprietà, salvo il diritto di rivalsa da parte del proprietario nei confronti del responsabile.

Sotto questo aspetto, la sentenza in epigrafe sarebbe meritevole di riforma laddove ha affermato che, nell'ipotesi di mancata effettuazione degli interventi di ripristino ambientale da parte del responsabile dell'inquinamento (ovvero, nelle ipotesi di mancata sua identificazione), le attività di recupero ambientale dovrebbero essere eseguite dalla P.A. competente (la quale potrà a sua volta rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell'area bonificata anche esercitando - laddove la rivalsa non abbia avuto buon fine - le 'garanzie' gravanti sul terreno in relazione ai medesimi interventi).

Con un terzo ordine di motivi, il Ministero lamenta che le sentenze appellate non avrebbero considerato che l'applicazione del principio comunitario 'chi inquina paga' ben può consentire l'imposizione a un soggetto di misure urgenti di tutela ambientale in virtù del mero dato oggettivo della relazione con il sito inquinato e a prescindere dalla prova di aver cagionato l'evento con la propria condotta dolosa o colposa.

© 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)

Ciò sarebbe compatibile con la natura cautelare (e di estrema tutela) e non sanzionatoria che caratterizza le misure di tutela ambientale d'urgenza.

L'approccio in questione sarebbe confermato dalla giurisprudenza nazionale (viene citata al riguardo Cons. Stato, V, 16 novembre 2005, n. 6406) e comunitaria (viene citata al riguardo la sentenza della Corte di giustizia della CE del 9 marzo 2010, sui ricorsi riuniti C-379/08 e C-380/08).

Il Ministero appellante annette particolare importanza ai fini del decidere alla sentenza da ultimo richiamata, la quale ha affermato che l'ordinamento comunitario ammette che le misure di riparazione del danno ambientale possano essere imposte a un soggetto a prescindere dalla dimostrazione dell'esistenza di un comportamento doloso o colposo da parte dell'operatore le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale.

Con un quarto ordine di motivi, il Ministero appellante chiede la riforma delle sentenze in epigrafe per la parte in cui non hanno considerato che l'imposizione al proprietario dell'obbligo di ripristino ambientale risulta compatibile con il principio comunitario di precauzione, il quale postula che - in tutti i casi in cui non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa - l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidarsi delle conoscenze scientifiche

In tal senso deporrebbe la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Con un quinto ordine di motivi, il Ministero appellante chiede la riforma delle sentenze in epigrafe per la parte in cui hanno assorbito il motivo dedotto dalle società ricorrenti in primo grado in relazione alla pretesa non conformità delle 'prescrizioni' imposte in seno alla conferenza di servizi decisoria rispetto ai contenuti dell'accordo di programma intervenuto fra i competenti soggetti pubblici.

Sotto tale aspetto, la pronuncia di assorbimento non risulterebbe corretta, atteso che i primi Giudici avrebbero piuttosto dovuto respingere il

© 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)

motivo di ricorso, in quanto infondato, con le conseguente statuizione di rigetto dei ricorsi nel loro complesso.

Nel ricorso n. 656/2013 si è costituita in giudizio la società *** s.r.l. (già soc. *** s.r.l.), la quale ha concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Nel ricorso n. 658/2013 si è costituita in giudizio la società *** s.r.l., la quale ha concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Nel ricorso n. 659/2013 si è costituita in giudizio la società *** s.r.l., la quale ha concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Nel ricorso n. 659/2013 si è costituita in giudizio la soc. *** s.r.l. - in seguito: *** s.p.a., a quale ha concluso nel senso della fondatezza dell'appello..

Alla camera di consiglio del giorno 8 marzo 2013, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione, dopo che il presidente ha rappresentato – con l'adesione delle parti – che il collegio si sarebbe riservato di decidere soltanto le domande cautelari, ovvero di decidere il secondo grado dei giudizi con sentenza semplificata, ovvero di decidere le domande cautelari, con trattenimento delle cause per la definizione del secondo grado dei giudizi.

All'esito della medesima camera di consiglio, il Collegio:

- ha reso tre ordinanze, con cui è stata respinta l'istanza di sospensione cautelare degli effetti delle sentenze impugnate, per carenza dei presupposti di legge;

- ha ritenuto sussistenti i presupposti per trattenere le cause in decisione, per la definizione del secondo grado dei giudizi, decidendo – come precisato nel dispositivo – nel senso di deferire la decisione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ai sensi dell'articolo 99 del cod. proc. Amm

DIRITTO

© 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)

1. Giungono alla decisione del Collegio tre ricorsi in appello proposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avverso altrettante sentenze con cui il T.A.R. della Toscana ha accolto i ricorsi in primo grado proposti da società che si erano rese acquirenti di alcune aree (già appartenute a società del gruppo *** e incluse nel sito di interesse nazionale di Massa Carrara, in quanto interessate da gravi fenomeni di contaminazione) e, per l'effetto, ha annullato gli atti con cui i soggetti pubblici competenti hanno loro ordinato - in qualità di proprietari delle aree - di avviare specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza, nonché di presentare la variante del progetto di bonifica dell'area (progetto risalente al 1995).

2. I ricorsi in questione devono essere riuniti, sussistendo evidenti ragioni di carattere oggettivo e in parte soggettivo (articolo 70 del cod. proc. amm.).

3. Il Collegio (che ha trattenuto in decisione i ricorsi in questione all'esito della camera di consiglio, come prospettato alle parti) ritiene che alcuni dei punti di diritto sottoposti al suo esame possano dare luogo a contrasti giurisprudenziali e, pertanto, ritiene di deferire la questione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ai sensi dell'articolo 99 del cod. proc. amm.

In particolare, si sottopone all'esame dell'Adunanza plenaria la quaestio iuris se . in base al principio di matrice comunitaria compendiato nella formula 'chi inquina, paga' – l'amministrazione nazionale possa 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 di cui all'articolo 240, comma 1, lettera m) del decreto legislativo 152 del 2006 (sia pure, in solido con il responsabile e salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile per gli oneri sostenuti), ovvero se – in alternativa - in siffatte ipotesi gli effetti a carico del proprietario 'incolpevole' restino limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e privilegi speciali.

© 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)

4. Ritiene la Sezione che la questione sopra riassunta sub 3 sia rilevante, poiché vanno respinte le eccezioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito sollevati dalle difese delle parti in causa.

4.1. Si osserva al riguardo che non è fondata l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata dalla difesa della soc. *** s.r.l. (in seguito: *** s.r.l.) per non essere stato il ricorso in appello notificato alla società *** s.r.l. (in seguito: *** s.p.a.), poiché alla società *** (in seguito: *** s.p.a.) è stato notificato il ricorso in appello n. 659/2013, nell'ambito del quale essa ha potuto compiutamente articolare le proprie difese.

4.2. Inoltre, non risultano fondati i motivi di appello con i quali si è chiesto che il ricorso di primo grado fosse dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione attiva e interesse ad agire in capo alle società ricorrenti in primo grado (la cui posizione giuridica potrebbe essere incisa solo nell'ipotesi - futura ed incerta - del temuto inadempimento di ***).

Al riguardo appare dirimente ai fini del decidere il fatto che i provvedimenti impugnati in primo grado sanciscono l'obbligo in via solidale delle società oggi appellate per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza di emergenza e per la presentazione delle varianti ai progetti di bonifica.

Ne consegue che i provvedimenti impugnati in primo grado risultano idonei ad incidere in modo negativo nella sfera giuridica di tali imprese, imponendo in capo ad esse (in via solidale rispetto al soggetto responsabile dell'inquinamento) onerosi obblighi di fac□ re;

5. Il carattere dirimente ai fini del decidere della questione sollevata (relativa al se gli obblighi di cui agli articoli 240 e seguenti del t.n. n. 152 del 2006 possano ricadere anche sul proprietario 'incolpevole' in ragione del titolo proprietario dell'area) emerge anche dalla infondatezza (di cui si darà atto nel dispositivo) del motivo con il quale si è chiesta la riforma in parte qua delle sentenze in epigrafe, per la parte in cui esse avrebbero negato in radice la sussistenza dei presupposti stessi dell'avvio della messa in sicurezza di emergenza dell'area.

© 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)

Infatti, le sentenze appellate non hanno posto in discussione la sussistenza stessa dei presupposti e delle condizioni per imporre l'adozione di misure di messa in sicurezza di emergenza.

Pertanto, risultano inammissibili – per difetto di interesse - i motivi di appello con i quali il Ministero ha chiesto di riformare le sentenze per avere negato (il che non è) che nel caso in esame sussistessero i presupposti per imporre misure di messa in sicurezza di emergenza, difettando le condizioni all'uopo previste dall'articolo 240, comma 1, lettere m) e t) del d.lgs. 152 del 2006.

Sul punto, va precisato che, qualora il TAR avesse effettivamente negato l'esistenza dei presupposti per l'attivazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza, si sarebbe dovuto esaminare anche la questione inerente l'effettiva sussistenza di tali presupposti.

Tuttavia, non avendo il TAR escluso che vadano realizzate le misure di messa in sicurezza di emergenza, nel giudizio occorre unicamente verificare quale sia la concreta 'distribuzione' degli obblighi tra l'autore dell'inquinamento - sia o meno esso proprietario dell'area - e il proprietario che risulti tale al momento in cui l'amministrazione ordina le misure imposte dalla legge.

6. Nel merito il Collegio, poiché la centrale questione di diritto posta al suo esame risulta particolarmente delicata e può dare luogo a contrasti giurisprudenziali, ritiene di devolvere la definizione delle controversie all'esame dell'Adunanza plenaria.

6.1. Al riguardo si ritiene di premettere alcuni cenni in ordine al complessivo assetto delle disposizioni che il decreto legislativo 152 del 2006 dedica alla questione degli obblighi ricadenti - rispettivamente - a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento e del proprietario dell'area.

L'articolo 242 (in tema di 'procedure operative ed amministrative') disciplina con un certo livello di dettaglio gli oneri ricadenti sul soggetto responsabile dell'inquinamento al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito.

© 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)

L'articolo 242 disciplina gli obblighi ricadenti sul soggetto responsabile per ciò che riguarda:

i) l'adozione delle necessarie misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza d'emergenza;

ii) gli obblighi di comunicazione nei confronti dei soggetti pubblici competenti;

iii) la predisposizione del piano di caratterizzazione;

iv) la gestione della procedura di analisi del rischio specifica;

v) l'ottemperanza agli obblighi derivanti dall'approvazione del piano di monitoraggio;

vi) la presentazione dei progetti operativi degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente;

vii) l'attivazione delle attività di caratterizzazione, di bonifica, di messa in sicurezza e di ripristino ambientale rese necessarie, a seconda dei casi, dalle prescrizioni impartite dai soggetti pubblici competenti.

L'at. 242 non individua alcun obbligo in capo al proprietario del sito, la cui posizione, in effetti, non viene mai richiamata nell'ambito della disposizione in esame.

L'articolo 244 (rubricato 'ordinanze') disciplina il caso in cui sia stato accertato che la contaminazione verificatasi nel caso concreto abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione.

In questo caso, Provincia diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione all'adozione delle misure di cui agli articoli 240 e seguenti.

Il comma 3 stabilisce che "l'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253".

Il successivo comma 4 stabilisce che, "se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250".

© 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)

L'articolo 245 (rubricato 'Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione') al comma 1 stabilisce che: "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".

Il comma 2, inoltre, stabilisce che "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 delle 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. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. E' 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".

L'articolo 250 (rubricato 'bonifica da parte dell'amministrazione') stabilisce che, "Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano ne' il proprietario del sito ne' altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica. Al fine di anticipare le somme per I predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio".

Infine, rileva l'articolo 253 (rubricato 'Oneri reali e privilegi speciali'), il quale, ai primi quattro commi, stabilisce quanto segue: "1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati

© 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)

qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica". "2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile". "3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilita' di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilita' di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità". "4. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito"

7. In giurisprudenza si sono registrate posizioni differenziate in ordine al se possa farsi gravare sul proprietario dell'area 'incolpevole' della contaminazione l'obbligo di realizzare gli interventi di cui al titolo V della parte IV del 'codice ambientale' (sia pure solo in solido con il responsabile effettivo e salvo il diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo per gli oneri sostenuti).

7.1. In base a un primo orientamento, al quesito va data risposta in senso positivo, avuto riguardo al principio di matrice comunitaria compendiato nella formula 'chi inquina paga'.

© 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)

L'orientamento in questione è stato compendiato (con puntuali richiami alla giurisprudenza amministrativa e della Corte di Cassazione) dalla seconda Sezione di questo Consiglio di Stato con il parere n. 2038/2012 (reso all'esito dell'adunanza di Sezione del 23 novembre 2011).

Stante il suo carattere del tutto perspicuo, si ritiene di richiamare de extenso la parte principale del parere in questione, per quanto qui di interesse:

"Alla luce degli artt. 242, 244, 245, 250 e 253 del D.Lgs. 152/2006, appare evidente che, nel sistema sanzionatorio ambientale, il proprietario del sito inquinato è senza dubbio soggetto diverso dal responsabile dell'inquinamento (pur potendo, ovviamente, i due soggetti coincidere); su quest'ultimo gravano, oltre altri tipi di responsabilità da illecito, tutti gli obblighi di intervento, di bonifica e lato sensu ripristinatori, previsti dal Codice dell'ambiente (in particolare dagli artt. 242 ss.).

Tuttavia, il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati e dalle conseguenze della constatata contaminazione. In primo luogo, il proprietario è comunque tenuto ad attuare le misure di prevenzione di cui all'art. 242 (art. 254); in secondo luogo, il proprietario, ancorché non responsabile, può sempre attivare volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (art. 245); infine, il proprietario è il soggetto sul quale l'ordinamento, in ultima istanza, fa gravare — in mancanza di individuazione del responsabile o in caso di sua infruttuosa escussione — le conseguenze dell'inquinamento e dei successivi interventi (253).

I principi della precauzione e dell'azione preventiva sono del resto posti a base della politica della Comunità europea in materia ambientale.

Il principio "chi inquina paga", pur individuando nel responsabile dell'inquinamento il soggetto responsabile per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitone, per altro verso, 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

© 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)

collettività (per il tramite di uno degli enti esponenziali di questa), ma pone tali costi a carico della proprietà.

D'altra parte, escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti colpiti da inquinamento venga sopportato dalla collettività, costituisce proprio la ratio sottesa al principio comunitario del "chi inquina paga".

La giurisprudenza della Suprema Corte, con la sentenza a Sezioni Unite n. 4472 del 25 febbraio 2009 ha evidenziato che "nonostante la corresponsabilità del proprietario richieda che la violazione sia a lui imputabile a titolo di dolo o colpa grave….le esigenze di tutela ambientale sottese alla norma citata rendono evidente che il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento va inteso in senso lato, essendo destinato a comprendere qualunque soggetto si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli – e per ciò stesso imporgli – di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente"; la Corte in pratica sostiene che proprio l'omissione degli accorgimenti e delle cautele atte a realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area possano integrare il requisito della colpa previsto dalla norma.

Tale giurisprudenza della Corte di Cassazione è stata di recente ribadita anche da questo Consiglio (cfr. Cons. St., Sez. IV, 13.1.2010, n. 84).

Del resto, come pure affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. Cons. St., Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4561), mentre la responsabilità dell'autore dell'inquinamento, di cui all'art. 17, comma 2, del D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (tale decreto è stato abrogato dall'art. 264, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) <<costituisce, invero, una forma di responsabilità oggettiva per gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale conseguenti alla contaminazione delle aree – la natura oggettiva della responsabilità in questione, secondo tale pronuncia, sarebbe "desumibile dalla circostanza che l'obbligo di effettuare gli interventi di legge sorge, in base all'art. 17 citato, in connessione con una condotta "anche accidentale", ossia a prescindere dall'esistenza di qualsiasi elemento soggettivo doloso o colposo in capo all'autore dell'inquinamento; ai fini

© 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)

della responsabilità in questione è comunque pur sempre necessario il rapporto di causalità tra l'azione (o l'omissione) dell'autore dell'inquinamento ed il superamento o pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di contaminazione, in coerenza col principio comunitario "chi inquina paga", sensibilmente diversa << si presenta, invece, la posizione del proprietario del sito (…) per la responsabilità del quale occorre fare riferimento ai commi 10 e 11 dell'art. 17: chi è proprietario o chi subentra nella proprietà o possesso del bene subentra anche negli obblighi connessi all'onere reale ivi previsto, indipendentemente dal fatto che ne abbia avuto preventiva conoscenza. Quella posta in capo al proprietario è pertanto una responsabilità "da posizione", non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo o della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del proprietario responsabile al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione. È quindi evidente che il proprietario del suolo – che non abbia apportato alcun contributo causale, neppure incolpevole, all'inquinamento – non si trova in alcun modo in una posizione analoga od assimilabile a quella dell'inquinatore, essendo tenuto a sostenere i costi connessi agli interventi di bonifica esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito>>.

Il principio comunitario "chi inquina paga", piuttosto che ricondursi alla fattispecie illecita integrata dall'elemento soggettivo del dolo e della colpa e dall'elemento materiale, imputa il danno a chi si trovi nelle condizioni di controllare i rischi, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della "cost-benefit analysis" per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per essersi trovato, prima del suo verificarsi, nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente".

7.1.1. In definitiva, i principali argomenti a sostegno della tesi in questione risultano:

- la valorizzazione del dato testuale sul coinvolgimento (anche su base volontaria) del proprietario nell'adozione delle misure di cui agli articoli 240 e segg.;

© 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 lettura dei princìpi comunitari di precauzione, dell'azione preventiva e del 'chi inquina paga', sulla base dell'esigenza che le conseguenze dell'inquinamento (a seguito delle alienazione tra privati delle aree) ricadano sulla collettività;

- la sussistenza di specifici doveri di protezione e custodia ricadenti sul proprietario dell'area (peraltro riconducibili ai codici civili del 1865 e del 1942, oltre che alle tradizioni giuridiche degli Stati), a prescindere dal suo coinvolgimento diretto ed immediato nella determinazione del fenomeno di contaminazione;

- la sottolineatura della particolare posizione del proprietario, il cui coinvolgimento nei più volte richiamati obblighi sarebbe svincolato da qualunque profilo di colpa, essendo qualificabile quale responsabilità 'da posizione', derivante in ultima analisi: i) dalla mera relazione con la res; ii) per di più dall'esistenza di un onere reale sul sito (di fonte normativa); iii) dall'essere (o dall'essere stato) in condizione di realizzare ogni misura utile ad impedire il verificarsi del danno ambientale.

7.2. In base a un opposto orientamento, non vi sono ragioni testuali o sistematiche per far gravare in capo al proprietario dell'area gli obblighi di adozione delle misure di cui alle disposizioni più volte citate.

7.2.1. L'orientamento in questione è stato di recente sostenuto da questa Sezione, con la sentenza 9 gennaio 2013, n. 56.

Anche in questo caso, va riportata la parte essenziale della motivazione.

"Il d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente) stabilisce che 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); che il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art.245); che nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (253).

© 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 consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, laddove l'Amministrazione non provi che l'inquinamento riscontrabile nel sito sia imputabile alle società appellate, a queste ultime non può essere imposto alcun obbligo di adottare misure di bonifica in un'ottica di recupero del sito. (Cons. di Stato, Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376).

A quanto appena rilevato deve, inoltre, aggiungersi che la giurisprudenza ha sottolineato la necessità del rigoroso accertamento del nesso di causalità fra il comportamento del "responsabile" ed il fenomeno dell'inquinamento, affermando che tale accertamento deve essere fondato su una adeguata motivazione e su idonei elementi istruttori nonché "su prove e non su mere presunzioni" (Cons. di Stato, Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525).

Infine, a conferma di quanto fin qui sostenuto occorre rilevare che anche la giurisprudenza comunitaria si è orientata nei termini che precedono, ritenendo, anche se per fattispecie diversa, che l'addebito dei costi dello smaltimento dei rifiuti a soggetti che non li hanno prodotti sarebbe incompatibile con il principio "chi inquina paga" (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 24 giugno 2008, n. 188)".

7.2.1. In definitiva, i principali argomenti a sostegno della tesi in questione sembrano essere i seguenti:

- l'indagine testuale delle disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, interpretate nel senso che delineano una precisa scansione nell'individuazione dei soggetti di volta in volta chiamati ad adottare le misure di protezione e ripristino ambientale, senza possibilità di individuare in modo diretto ed immediato in capo al proprietario 'incolpevole' alcuno degli obblighi di cui agli articoli 240 e seguenti, salvi gli effetti dell'imposizione ex lege di particolari oneri reali e di privilegi speciali per far fronte all'ipotesi di inadempimento da parte del soggetto responsabile;

- un approccio concettuale il quale declina le conseguenze del principio comunitario 'chi inquina paga' secondo le categorie tipiche del canone della responsabilità personale, con l'esclusione del ricorso ad indici presuntivi o a forme più o meno accentuate di responsabilità oggettiva.

© 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)

8. Una volta rilevata l'esistenza di contrasti in giurisprudenza, il Collegio ritiene necessario che la questione venga devoluta all'esame della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

8.1. Al riguardo, in aggiunta a quanto già osservato dalla sopra richiamata giurisprudenza, il Collegio ritiene di formulare le seguenti considerazioni.

Da un lato, si potrebbe sostenere che le disposizioni sopra riportate non consentano di concludere nel senso che al proprietario dell'area possano essere impartiti specifici obblighi di fac re (quali quelli relativi all'integrazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza e di presentazione della variante al progetto di bonifica, che nella presente vicenda vengono in rilievo).

Infatti, ai sensi dell'articolo 244, comma 3, l'ordinanza che impartisce al responsabile l'ordine di adottare le misure di cui agli articoli 240 e segg. viene, sì, notificata anche al proprietario dell'area, ma "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253" (i.e.: ai sensi della disposizione in tema di oneri reali e privilegi speciali gravanti sul fondo).

Si potrebbe dunque sostenere che il comma 3 non consenta di notificare l'ordinanza al proprietario anche ai fini della diretta attribuzione nei suoi confronti - in solido con il responsabile - dell'obbligo di adottare le misure.

Inoltre, si potrebbe sostenere che:

- ai sensi del combinato disposto dell'articolo 244, comma 4, e dell'articolo 245, commi 1 e 2, il proprietario dell'area 'incolpevole' possa, ma non debba, realizzare gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, se abbia uno specifico interesse ad operare in tal senso.

- ai sensi dell'articolo 245, comma 2, il proprietario 'incolpevole'avrebbe solo l'obbligo di attuare le misure di prevenzione di cui all'articolo 240, comma 1, lettera i) e di cui all'articolo 242, comma 1 (si tratta delle sole misure di somma urgenza, da adottare entro le prime ventiquattro ore dall'evento e il cui contenuto è puntualmente individuato dal 'codice').

© 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)

Pertanto, si potrebbe affermare che, in applicazione del principio di tendenziale inestensibilità degli obblighi impositivi di prestazioni personali o patrimoniali (nonché del generale principio "ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit"), gli obblighi ricadenti sul proprietario costituiscono un numerus clausus;

- l'art. 250, che elenca in ordine successivo e sussidiario i soggetti chiamati a realizzare le attività di cui al più volte richiamato titolo V, non ha trasformato in 'obbligo' ciò che le altre disposizioni delineano quale mera facoltà, stabilendo invece che l'onere 'di ultima istanza' di realizzare le misure gravi comunque su un soggetto pubblico (il Comune o la Regione territorialmente competenti), fermo restando - naturalmente - che in tale ipotesi operano le previsioni e le 'garanzie' di cui all'articolo 253;

- il comma 3 dell'articolo 253 (quale norma di 'chiusura' del sistema) legittima i competenti soggetti pubblici ad avvalersi del privilegio speciale immobiliare e del connesso diritto di chiedere la ripetizione delle spese in ipotesi del tutto residuali, quali quelle - che qui non ricorrono - in cui sia del tutto impossibile accertare l'identità del soggetto responsabile o in cui sia del tutto impossibile o infruttuoso l'esercizio dell'azione di rivalsa nei suoi confronti.

La medesima conclusione 'negativa' si potrebbe basare su considerazioni di ordine sistematico, ove si ritenesse che:

- l'onere reale sia una figura incompatibile con la obbligazione propter rem, che invece pacificamente implica la 'trasmissibilità' dell'obbligo di cui è titolare il dante causa.

- il principio comunitario di precauzione non implica necessariamente che il proprietario sia il destinatario 'naturale' delle misure precauzionali (pur se la giurisprudenza comunitaria ha attenuato il rilievo da riconoscere all'elemento psicologico ai fini della riferibilità del danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE: CGUE 9 marzo 2010, in C-379/08), in quanto nessuna disposizione comunitaria sembra consentire che il principio 'chi inquina paga' comporti l'addebito di una responsabilità per danno ambientale quale mera conseguenza di un rapporto dominicale con la res sulla quale sia in atto un fenomeno di inquinamento.;

© 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)

- le ipotesi di responsabilità oggettiva per danno ambientale costituiscono un numerus clausus, tendenzialmente inestensibile in via interpretativa ed applicativa (v. la legge 6 aprile 1977, n. 185, sulla responsabilità oggettiva nel caso di inquinamento marino da idrocarburi);

- gli obblighi di protezione e di custodia non rileverebbero quando - come nel caso in esame - l'inquinamento risalga a un periodo in cui le aree erano di proprietà di altri soggetti.

Ove dovesse prendersi in comparazione la normativa sul danno ambientale, va osservato che l'ordinamento comunitario richiede il nesso causale fra l'attività esercitata dall'operatore economico sul fondo e il danno all'ambiente, non ammettendo le ipotesi di responsabilità c.d. 'da posizione', mentre solo nel caso di attività oggettivamente rischiose (indicate all'allegato III alla direttiva n. 35 del 2004) le misure di ripristino ambientale possono essere imposte all'operatore responsabile quale mera conseguenza del nesso di causalità esistente fra l'attività esercitata e il danno, mentre – al di là di tali casi – non vi è una disposizione espressa che imponga al proprietario in quanto tale le misure di ripristino ambientale.

8.2. D'altra parte, oltre alle articolate deduzioni contenute nel sopra richiamato parere della seconda Sezione (n. 2038/2012, reso all'esito dell'adunanza del 23 novembre 2011), si può osservare che:

- la normativa può essere interpretata nel senso che le vicende di rilievo civilistico (similmente a quanto accade, per la tutela del territorio, quando il proprietario pro tempore realizza un immobile abusivo) non incidono sulla operatività delle disposizioni volte alla salvaguardia dell'ambiente, anche perché altrimenti diventerebbe estremamente agevole ridurre o eludere l'applicazione della normativa di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006;

- l'onere reale (che in base al diritto moderno è concepibile solo nei casi previsti dalla legge e comporta che il bene che ne risulta oggetto ha un particolare regime giuridico, difforme da quello previsto dal codice civile, ancorato al sistema romanistico del numero chiuso dei diritti reali) per sua natura implica che il titolare del bene, che ne risulta oggetto, sia anche il soggetto tenuto ad adempiere quanto dovuto (sotto tale profilo, col

© 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)

richiamo all'onere reale – rispetto al quale l'obbligazione propter rem differisce, perché essa comporta l'ambulatorietà dell'obbligo, in assenza di un regime giuridico particolare del bene – il legislatore in re ipsa può aver esplicitato la regola che il proprietario 'attuale', su cui ricade l'onere reale, è per definizione il soggetto tenuto agli obblighi che costituiscono il presupposto della stessa esistenza dell'onere reale);

- da decenni la dottrina e la giurisprudenza civilistica hanno abbandonato (o comunque largamente contestato) il principio colpevolistico un tempo posto a base della responsabilità civile ed hanno rilevato come tale principio sia uno dei tanti 'criteri di imputazione' del danno, al quale – in ragione del determinante rilievo dei sopra richiamati principi comunitari, che tengono conto delle esigenze di difesa dell'ambiente, della natura e della salute – si può aggiungere quello secondo il quale il proprietario di un bene immobile (così come risponde della rovina di un edificio o di un'altra costruzione o quale custode dell'area, per gli artt. 2053 e 2051) risponde anche del danno (da inquinamento) che il terreno continua a cagionare pur dopo il suo acquisto, in ragione degli effetti lesivi permanenti derivanti dall'inquinamento (proprio quelli che giustificano le misure che devono trovare attuazione).

Sotto tale profilo, si può anche ritenere che la 'rivalsa' spetta alle autorità pubblica che abbiano eseguito le misure, proprio in ragione del primario ed immanente obbligo gravante sul proprietario in quanto tale.

Del resto, si può anche sostenere che – in coerenza col fondamento stesso del principio 'chi inquina paga' – il 'chi' non va inteso solo come colui che con la propria condotta attiva abbia posto in essere le attività inquinanti o abusato del territorio immettendo o facendo immettere materiali inquinanti, ma anche colui che – con la propria condotta omissiva o negligente – nulla faccia per ridurre o eliminare l'inquinamento causato dal terreno di cui è titolare.

Infine, per l'id quod plerumque accidit, l'acquirente di un terreno, ove sia sufficientemente diligente, può venire a conoscenza del suo grado di inquinamento (specie quando esso sia 'grave'): ritenere che l'alienazione in

© 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)

quanto tale renda 'incolpevole' l'acquirente-proprietario rischia di risultare una formalistica elusione della normativa di salvaguardia dell'ambiente.

Pertanto, la normativa comunitaria e quella nazionale possono essere interpretate nel senso che hanno considerato rilevanti solo le caratteristiche oggettive dei terreni e non anche le indagini di fatto (altrimenti necessarie) sulla effettiva sussistenza dell'elemento psicologico del proprietario (anche quando si tratti di una persona giuridica).

9. Per le ragioni fin qui esposte, il Collegio ritiene che, ferme le statuizioni di cui ai punti 4.1. e 4.2. – la controversia vada devoluta all'esame dell'Adunanza Plenaria, affinché con la sua istituzionale autorevolezza siano definite le segnalate delicate questioni, aventi carattere di massima

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

- respinge le eccezioni di cui ai punti 4.1. e 4.2. della motivazione;

- non definitivamente pronunciando per il resto, rimette l'esame degli appelli in epigrafe all'Adunanza Plenaria, ai sensi dell'art. 99 del Codice del processo amministrativo

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente
Claudio Contessa, Consigliere, Estensore
Andrea Pannone, Consigliere
Silvia La Guardia, Consigliere
Vincenzo Lopilato, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 21/05/2013
IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

© 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)