

AVV. CARLO LUCA COPPINI

COMMISSIONE AMBIENTE
ORDINE AVVOCATI DI MILANO

18 MAGGIO 2022

Disciplina e principi giurisprudenziali

in materia di proprietario incolpevole e relativi obblighi

Programmi d'azione ambientale dell'Unione Europea

1^a programma: 1973

- a) la disciplina generale del diritto ambientale europeo;
- b) norme comuni per contrastare singole forme di inquinamento;
- c) eliminare o limitare i danni ambientali prodotti in particolare dagli scarichi agricoli e industriali, dalle emissioni di gas nocivi e dall'inquinamento acustico.

2^a programma d'azione (1977-1981)

- a) uniformare le legislazioni nazionali in materia di tutela ambientale;
- b) previsione di oneri per le imprese inquinanti;
- c) riconoscimento dei rifiuti come beni meglio noti come materie prime seconde

3^a programma d'azione (1982-1986)

- a) rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali;
- b) Valutazione di impatto ambientale (VIA);
- c)

ATTO UNICO EUROPEO

4^a programma (Luglio 1987 – dicembre 1992)

principi fondamentali della politica europea comunitaria::
la prevenzione,

la correzione del danno alla fonte (cioè l'eliminazione del danno ambientale nello Stato dove esso era prodotto)

il principio "chi inquina paga",

il principio di integrazione con altre politiche,

il principio di elevato livello di tutela ambientale e

il Principio di sussidiarietà

1993: Libro Verde della Commissione europea sul risarcimento dei danni all'ambiente

2000: Libro Bianco sulla responsabilità ambientale

2004: Direttiva 2004/35/EC (Environmental Liability Directive - "ELD") sulla responsabilità ambientale

Art.16.1.: Non è precluso agli Stati membri di "mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione... di altri soggetti responsabili".

La ELD è stata emendata tre volte:

Direttiva 2006/21/EC - Direttiva 2009/31/EC - Direttiva 2013/30/EU

2012: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

art. 191, paragrafo 2: La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

Gli studi della Commissione europea sui diversi regimi di responsabilità per danni all'ambiente sono reperibili all'indirizzo <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

5^a programma d'azione UE

I principi della “Environmental Liability Directive” «ELD»

La Direttiva prevede un regime di responsabilità oggettiva dell'operatore.



necessità di nesso causale



irrilevanza dell'elemento soggettivo

La responsabilità dell'operatore per i danni ambientali è stata introdotta nell'ordinamento comunitario dalla Direttiva 2004/35 CE (Direttiva ELD) sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Tale Direttiva, difatti, ha introdotto all'interno dei paesi UE un regime di responsabilità in materia ambientale basato sul principio “chi inquina paga”. Su tale presupposto, il significato della locuzione “chi inquina paga”, si traduce nell'obbligo dell'operatore responsabile del un danno ambientale a intraprendere tutte le necessarie azioni di prevenzione o di riparazione e sostenerne tutti i relativi costi.

Inquadramento normativo

ARTICOLO 244 D.Lgs. 152/2006 - Ordinanze

- 1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti.
- 2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.
- 3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253.
- 4. 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.

Inquadramento normativo

ARTICOLO 245 D.Lgs. 152/2006 - Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione

- 1. 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.
- 2. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione 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. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

Inquadramento normativo

ARTICOLO 250 D.Lgs. 152/2006 - Bonifica da parte dell'amministrazione

•1. Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né 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.

Inquadramento normativo

ARTICOLO 253 D.Lgs. 152/2006 - Oneri reali e privilegi speciali

- 1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati 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'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.

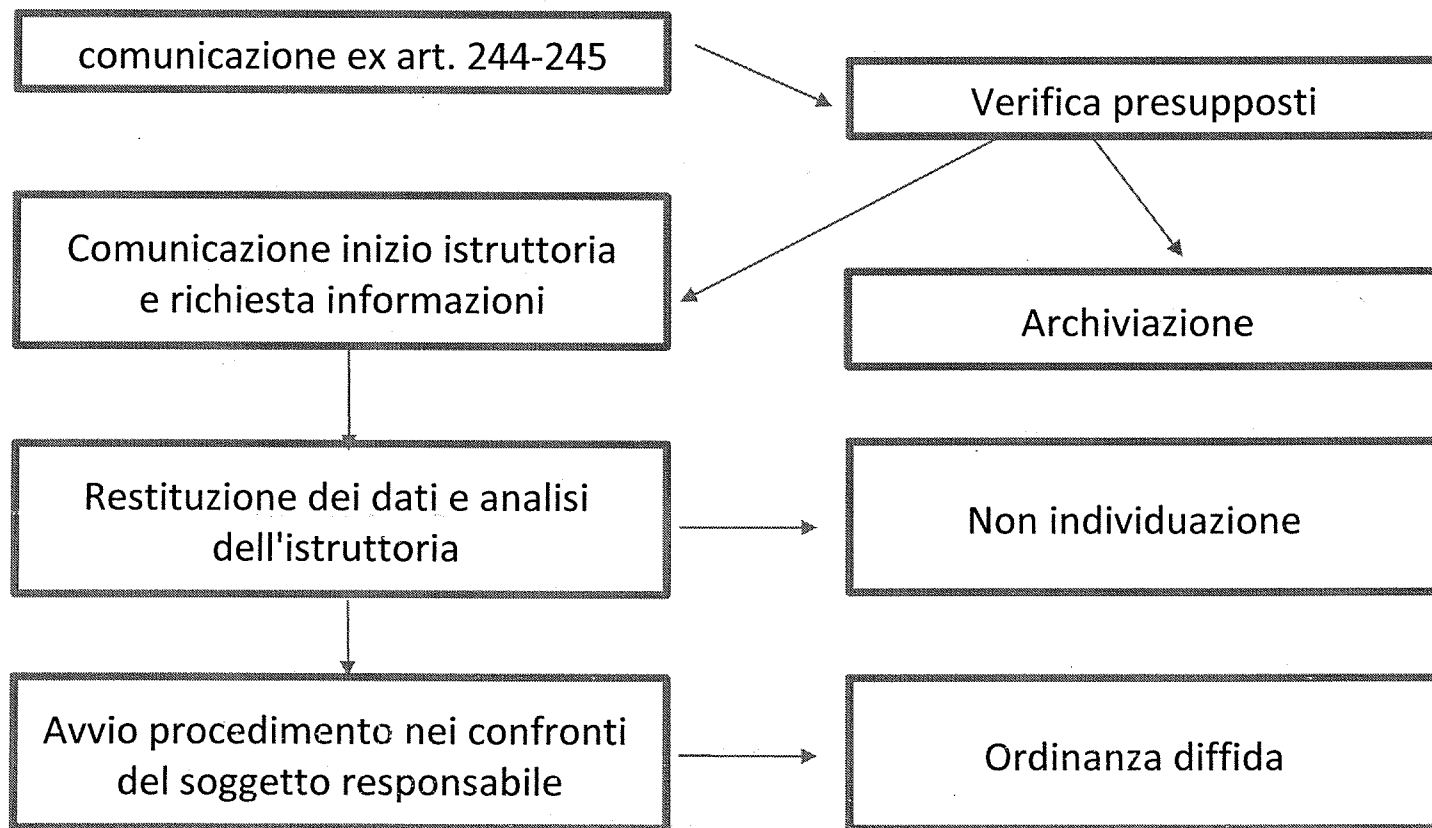
Inquadramento normativo

ARTICOLO 253 D.Lgs. 152/2006 - Oneri reali e privilegi speciali

•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.

•5. Gli interventi di bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributi pubblici entro il limite massimo del cinquanta per cento delle relative spese qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali. Ai predetti contributi pubblici non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2.

Schema Procedimento artt. 244/245



Comunicazione inizio istruttoria.

Dopo una verifica preliminare delle informazioni di cui l'Amministrazione è già in possesso viene inviata la comunicazione di inizio istruttoria a tutti i soggetti fino a questo momento coinvolti:

- Comune: vari settori , bonifiche, ambiente, urbanistica... in attuazione del «sentito il comune» riportato nell'art. 244 comma 2 e art. 245 comma 2;
- Arpa: dipartimento bonifiche, attività produttive, monitoraggi ambientali ... in attuazione del art. 242 comma 12 «Le indagini ed attività istruttorie sono svolte dalla provincia, che si avvale della competenza tecnica dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente»;
- ATS (ex ASL);
- Proprietà;
- Ultima attività produttiva.

Vengono richieste informazioni riguardanti:

- Ricostruzione storica delle attività/gestioni che si sono susseguite sul sito;
- Ogni tipo di attività/licenza/autorizzazione documentata e/o rilasciata dagli enti;
- Eventuali problematiche ambientali pregresse/recenti segnalate;
- Analisi dei cicli produttivi svolti e sostanze utilizzate.

La difficile ricerca del responsabile.

La più grande difficoltà che si riscontra nella ricerca del responsabile della potenziale contaminazione è che, nella maggior parte dei casi, i superamenti delle CSC riscontrati riguardano attività svolte in passato.

Sussistono spesso problemi nell'acquisire informazioni dai diversi archivi degli Enti, sulle attività svolte, permessi, autorizzazioni ed eventuali passività ambientali.

Talvolta le contaminazioni si riferiscono ad un periodo storico in cui non era presente nel nostro ordinamento alcuna normativa ambientale.

In caso di contaminazioni storiche il nesso causale tra attività e contaminazione è per lo più basato su prove indiziarie. È difficile avere informazioni chiare sull'evento inteso come "incidente" che ha determinato l'inquinamento (anche perché, generalmente, l'inquinamento è stato causato da una condotta prorogata nel tempo).

Variazioni di destinazioni urbanistiche e quindi variazioni di CSC di riferimento.

Contaminazione legate a materiali di riporto/rifiuti: evoluzione della normativa nel corso degli anni.

Avvio del procedimento e successiva diffida.

Individuato il soggetto responsabile si comunica l'avvio del procedimento: tale adempimento è necessario non solo per il pregiudizio che l'ordinanza può arrecare, ma anche per permettere il contributo partecipativo del soggetto individuato.

Qualora si verifichi l'inerzia e l'inadempienza del soggetto responsabile, si procede con l'emissione dell'ordinanza a provvedere alle procedure previste dal titolo V della parte IV del codice dell'ambiente.

Con l'emissione dell'atto si conclude il procedimento amministrativo ex art. 244/245 del D.Lgs. 152/06 e L. 241/90, finalizzato all'emissione dell'atto medesimo.

Il nesso di causalità: la giurisprudenza comunitaria

CORTE GIUSTIZIA UE SENTENZA 9 MARZO 2010, C-378/08:

- l'ordine di bonifica presuppone l'identificazione con precisione dell'operatore la cui attività abbia provocato i danni ambientali;
- l'obbligo di riparazione incombe sugli operatori in misura corrispondente al loro contributo all'inquinamento;
- gli operatori non devono farsi carico di oneri inerenti a un inquinamento al quale non abbiano contribuito.

Sussiste quindi la necessità di accertare con prove certe il nesso di causalità.

Tuttavia è ammesso l'accertamento del nesso di causalità con presunzioni, PURCHÉ si tratti di INDIZI PLAUSIBILI quali:

- A) la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e
- B) la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati dall'operatore nell'esercizio della sua attività.

Il nesso di causalità: la giurisprudenza comunitaria

Conclusioni presentate dall'Avvocato Generale nella causa C-378-08:

«una responsabilità svincolata da un contributo alla causazione del danno non corrisponde all'orientamento della direttiva sulla responsabilità qualora abbia l'effetto di attenuare la responsabilità del soggetto che ha causato l'inquinamento».

MA, ATTENZIONE: non è ammessa la responsabilità per danni ambientali indipendente da un contributo alla causazione dei medesimi se essa abbia l'effetto di elidere quella che grava sull'operatore che ha causato i danni in questione.

Questo significa che la responsabilità che prescinde dal nesso causale è ammessa, se non elide quella dell'operatore.

Il nesso di causalità: la giurisprudenza italiana

Per individuare il responsabile è necessario svolgere una approfondita istruttoria

In presenza di una situazione di inquinamento esteso durante un ampio periodo di tempo e con più operatori, è ammissibile l'accertamento presuntivo del nesso causale se vi sia vicinanza degli impianti e identità delle sostanze rinvenute con quelle trattate dall'operatore (TAR Sicilia – Catania, Sez. I, 11/9/2012 n. 2117). **Applicabilità della regola del “più probabile che non”** (TAR Toscana, Sez. II, 22/10/2012 n. 1687; Tar Piemonte Sez. I, 24/3/2010 n. 1575).

Richiamando la sentenza C-378/08, il Consiglio di Stato evidenzia la «necessità di un 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. Stato, Sez. VI, 9/1/2013 n. 56 e, prima, 5/9/2005 n. 4525). In precedenza: sufficienza di presunzioni semplici e di indizi gravi precisi e concordanti secondo Cons. Stato, Sez. V, n.3885/2008.

La giurisprudenza italiana prima della sentenza della Corte di Giustizia

In base alle disposizioni contenute nel D.Lgs. 152/2006 e al principio di origine comunitaria “chi inquina paga”, la giurisprudenza maggioritaria ha sempre sostenuto che il proprietario che non ha tenuto alcun comportamento colpevole nella contaminazione non è tenuto a sostenere i costi delle attività di messa in sicurezza, di bonifica e di risanamento del sito:

TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 2/4/2008 n. 791

Cons. Stato, sez. V, 16/6/2009, n. 3885

T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 19/3/2010, n. 1313

TAR Piemonte, sez. I, 24/3/2010 n. 1575

T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 8/4/2010, n. 1824

T.A.R. Piemonte, sez. II, 18/12/2010, n. 4593

T.A.R. Toscana, sez. II, 1/4/2011, n. 565

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 6/7/2011, n. 1808

TAR Sardegna, sez. I, 16/12/2011 n.1239

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e la rimessione della questione alla Corte di Giustizia UE

L'Adunanza plenaria decide di superare alcune criticità insorte dall'esame di una pluralità di casi, in cui il responsabile dell'inquinamento risultava nella maggior parte dei casi irreperibile per avere, con operazioni negoziali di sospetta portata elusiva, alienato la cosa inquinata, mentre il nuovo proprietario trovava proprio nelle richiamate disposizioni inerenti alla limitazione della sua responsabilità (essendo ammessa solo una responsabilità di tipo patrimoniale correlata al valore commerciale del cespite) un commodus discessus per liberarsi dei ben più gravosi oneri economici connessi alla integrale bonifica del sito.

Segue: il Quesito

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza 25 settembre 2013 n. 21, ha rimesso alla Corte di Giustizia UE la seguente questione interpretativa:

<<se i principi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/U.e. del 21 aprile 2004 (articoli 1 ed 8 n. 3; 13° e 24° considerando) – in particolare, il principio per cui “chi inquina, paga”, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio, della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245 e 253 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e d'impossibilità d'individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa d'imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica>>.

Segue: la decisione della Corte

Con sentenza del 4 marzo 2015 (causa C-534/13), la Corte di Giustizia ha confermato il proprio orientamento (già espresso nella sentenza 9 marzo 2010, C-378/08 – vedi infra), non diverso da quello preponderante emerso nell'ordinamento italiano e richiamato dalla stessa ordinanza di rinvio dell'Adunanza plenaria, secondo cui:

«la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale (...) la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi».

Giurisprudenza recente

*«E' noto che il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante il Codice dell'ambiente, abbia confermato la scelta (già presente nella pregressa disciplina della materia contenuta nel citato art. 17 del d.lgs n. 22 del 1997) afferente l'allocatione del titolo di responsabilità e delle conseguenze sul piano degli oneri di riparazione del danno proprio nel senso anzidetto, cioè della **responsabilità solo patrimoniale del proprietario non responsabile**, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e salva la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale»*

(Cons. Stato, sez. VI, 16/7/2015, n. 3544-Cons. Stato, sez. VI, 10/9/2015, n. 4225)

«Ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; (...) è, quindi, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità».

(Cons. Stato, V, 30-7-2015, n. 3756)

«La bonifica può essere imposta solo a chi abbia inquinato, optando per la responsabilità solo patrimoniale del proprietario non responsabile, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e salva la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale (articolo 253 del codice dell'ambiente). Conseguentemente, il proprietario, ai sensi dell'articolo 245, comma 2, dello stesso decreto legislativo, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'articolo 240, comma 1, lettera i), ... mentre gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione e cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (articolo 244, comma 2). Se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari debbono essere adottati dalla P.A. competente (articolo 244, comma 4), che potrà recuperare quanto speso nei confronti anche del proprietario, nei limiti del valore di mercato del sito»

(T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 29/8/2016 n. 1161)

«Il proprietario non responsabile dell'inquinamento, ai sensi dell'art. 245 comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ovvero «le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia»

(T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/9/2016 n. 1142; Consiglio di Stato, sez. VI, 5/10/2016 n. 4119)

«In caso di intervento sostitutivo dell'autorità ministeriale, le spese sostenute per la procedura di bonifica possono essere richieste integralmente ed in prima battuta solo al responsabile dell'inquinamento.

Tanto è possibile, dunque, nei confronti del proprietario solo quando egli sia responsabile dell'inquinamento. La previsione del comma 3 dell'articolo 253 evidenzia che il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento è destinatario della ripetizione delle spese solo quando vi sia un provvedimento motivato che giustifichi l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità. In presenza delle suddette condizioni, la rivalsa nei confronti del proprietario non responsabile è, inoltre, limitata, in quanto egli "può" essere tenuto a rimborsare, in base a provvedimento motivato, le spese soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito degli interventi di bonifica».

(Consiglio di Stato, sez. VI, 5/10/2016, n. 4119)

«Il proprietario non responsabile dell'inquinamento “potrà essere chiamato, nel caso, a rispondere sul piano patrimoniale e a tale titolo potrà essere tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione di tali interventi, secondo quanto desumibile dal contenuto dell'art. 253 del codice dell'ambiente»

(Consiglio di Stato, sez. VI, 5/10/2016, n. 4100)

«è ormai pacifico l'orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio di Stato (ex multis, Cons. Stato, VI, n. 550 del 2016; Cons. Stato, VI, n. 4225 del 2015) che esclude il coinvolgimento coatto del proprietario di un'area inquinata, non responsabile dell'inquinamento, nelle attività di rimozione, prevenzione e messa in sicurezza di emergenza. Al più tale soggetto, in qualità di proprietario dell'area, potrà essere chiamato, nel caso, a rispondere sul piano patrimoniale e a tale titolo potrà essere tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente ... nel limite del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione di tali interventi, secondo quanto desumibile dal contenuto dell'art. 253 del Codice dell'ambiente».

(Consiglio di Stato, sez. VI, 7/11/2016, n. 4647)

«Gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile l'inquinamento (cfr. art. 242, commi 2 e seguenti del D. Lgs. 152/2006).

La giurisprudenza nazionale ed «euro-unitaria» sono ormai sostanzialmente concordi nel riconoscere l'insussistenza nei confronti del proprietario dell'area che risulti incolpevole delle condotte generative della contaminazione».

(Consiglio di Stato, sez. V, 21/11/2016 n. 4875)

«Vale nel nostro ordinamento il principio “chi inquina paga”, da intendersi, secondo l’orientamento costante della Corte di Giustizia, nel senso che colui che deve sostenere le spese (comprese quelle delle indagini) connesse alla messa in sicurezza e alla rimozione dell’inquinamento è colui che, con il proprio comportamento, abbia concretamente partecipato all’inquinamento o omesso di impedire il suo verificarsi, allora nemmeno il piano di caratterizzazione, che si presuppone debba essere redatto dal responsabile dell’inquinamento può essere imposto al curatore fallimentare, al quale non siano imputabili condotte causative dell’inquinamento»

(T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 9/1/2017 n. 38)

«l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (cfr. sentenza 25/9/2013 n. 21) ha chiarito che l'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area contaminata, il quale non sia l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica – di cui all'articolo 240, comma 1, lettere m) e p) del D.Lgs. 152/2006 – in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo D.Lgs. in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari»

(T.A.R. Puglia Lecce, sez. III – 22/2/2017 n. 325)

«- il proprietario dell'area inquinata (privo di responsabilità nell'operazione che ha provocato la contaminazione) non è tenuto ad assolvere le incombenze poste dall'amministrazione a suo carico, ma al contrario ha una semplice facoltà di porle in essere (cfr. art. 245 del T.U.);

- le misure di prevenzione consistono nelle operazioni tese a contrastare l'atto che ha provocato l'inquinamento, per neutralizzare o ridurre la minaccia imminente per la salute pubblica o per l'ambiente;

- il legislatore ha inteso circoscrivere gli obblighi del titolare incolpevole, il quale è chiamato ad agire in proprio in un contesto emergenziale ossia nell'imminenza del fatto o della scoperta, quando occorre attivarsi senza indugio per inibire o comunque limitare le conseguenze dannose provocate dall'abbandono di sostanze nocive;

- il proprietario privo di responsabilità ha l'obbligo di intervenire direttamente in quest'unico caso, in quanto le operazioni devono essere eseguite nell'immediatezza e senza ritardo, anche a prescindere da ogni accertamento sui ruoli rivestiti e sulle responsabilità;

- viceversa, per ciascuna attività successiva non sono più configurabili obblighi di fare in capo al proprietario incolpevole, pur restando salva la sua responsabilità patrimoniale nei limiti del valore venale del bene all'esito degli interventi da compiere, conformemente a quanto dispone l'articolo 253 del Codice dell'ambiente del quale già si è dato conto»

(T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 13/3/2017 n. 364)

«1) Il proprietario non responsabile dell'inquinamento che abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato ha diritto, ai sensi dell'art. 253 del D. Lgs. 152/2006, di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute a condizione che sia stata rispettata per la bonifica la procedura amministrativa prevista dalla legge e indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa.

2) Non trova applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 cod. civ. nel caso dell'obbligazione del responsabile dell'inquinamento avente ad oggetto il rimborso, ai sensi dell'art. 253 del D.Lgs. 152/2006, delle spese sostenute dal proprietario per la bonifica spontanea del sito inquinato, poiché trattasi di obbligazione ex lege, di contenuto non risarcitorio ma indennitario, derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento.»

(CORTE DI CASSAZIONE CIVILE, Sez. III, ord. 22/1/2019, n.1573)

«L'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245 comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, del Dlgs. 152/2006, costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento.

Poiché la bonifica viene effettuata in sostituzione dell'autore dell'inquinamento, il soggetto che si intromette potrà rivolgersi a quest'ultimo per essere indennizzato delle spese, fermi restandogli accordi tra le parti private.

Dal lato dell'amministrazione, l'impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile.»

(T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III, 7 ottobre 2020, n. 1820)

«Il proprietario di un sito contaminato, in quanto dominus gravato da obblighi di custodia, è tenuto a porre in essere le misure di prevenzione, tra cui rientrano le misure di prevenzione e le misure di messa in sicurezza d'emergenza.

La bonifica di un sito tuttora inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non direttamente responsabile dell'inquinamento, ma che sia subentrata a quella responsabile per effetto di operazioni societarie avvenute pure nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e ciò quand'anche le condotte inquinanti siano state poste in essere in epoca antecedente all'introduzione, nell'ordinamento giuridico, dell'istituto della bonifica.»

(Cons. Stato, Sez. IV, 30 ottobre 2020, n. 6658)

«Ai fini degli obblighi di bonifica del sito inquinato, il proprietario di un terreno sul quale siano depositati rifiuti, anche nel caso in cui il terreno sia oggetto di un rapporto di locazione, risponde della bonifica del suolo di sua proprietà in solido con colui che ha concretamente determinato in danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma a titolo di dolo se ha celato i rifiuti, o di colpa se non ha approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà o se ha omesso di denunciare alle autorità il fatto una volta conosciuto.

L'attività di copertura e occultamento dei rifiuti impedisce che possa trovare ostacolo alla responsabilità del proprietario l'eventuale affitto del fondo e la sua conseguente disponibilità in capo ad un soggetto terzo.»

(Consiglio di Stato, sezione IV, 26/1/2021, n. 780)

«Ove sia stato rilevato un fenomeno di inquinamento, anche in relazione a contaminazioni storiche, fermi restando gli obblighi di bonifica in capo al soggetto responsabile dello stesso, il proprietario o gestore dell'area, seppure incolpevole in ordine all'inquinamento della stessa, deve attuare le misure di prevenzione al fine di scongiurare rischi per la salute degli individui e minimizzare l'impatto negativo per l'ambiente, essendo tale obbligo finalizzato a evitare o limitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'inquinamento e a prescindere dalla colpevolezza in ordine al fenomeno che lo ha causato (fattispecie relativa a un inquinamento interessante la falda e per il quale è stato imposto al proprietario del sito contaminato di provvedere al monitoraggio al fine di verificare il possibile superamento dei livelli massimi previsti dalla legge per alcuni componenti nelle acque sotterranee e, in caso di accertamento, adottare le misure di emergenza)..»

(T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III – 17 giugno 2021, n. 1492)

«Al proprietario incolpevole può imputarsi l'adozione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza del sito contaminato, ma non anche la messa in sicurezza definitiva o gli interventi di bonifica e ripristino ambientale. A tale regime fa eccezione il caso in cui il proprietario incolpevole abbia volontariamente attivato tali interventi, assumendo volontariamente l'impegno di eseguire la bonifica.»

(Consiglio di Stato, sezione VI, 4 agosto 2021, n. 5742)

«Un soggetto che acquista un terreno conoscendone la situazione di dissesto ambientale non si qualifica come “proprietario incolpevole” e, pertanto, è tenuto in solido con il responsabile alla rimozione dei rifiuti e al ripristino ambientale dell’area, ai sensi dell’art. 192, c. 3 del d.lgs. n. 152/2006.

Il proprietario che ha acquistato l’area consapevole della presenza sulla stessa di rifiuti abbandonati da terzi è comunque obbligato ad attivare le misure di prevenzione, così come previsto dall’art. 245 del d.lgs. n. 152/2006, che possono ricomprendere anche un intervento di messa in sicurezza.»

(Consiglio di Stato, Sez. II, 1 settembre 2021, n. 6179)

«L'interpretazione letterale, teleologica e sistematica degli artt. 240, 242, 245 del D. Lgs. 152/2006, alla luce dell'insegnamento del Consiglio di Stato in ordine agli obblighi del proprietario incolpevole, porta a ritenere che l'intervento posto a carico del proprietario assuma un necessario carattere "emergenziale" di fronte al verificarsi di un evento che comporti l'insorgenza di un pericolo di contaminazione o di diffusione della contaminazione ovvero, in caso di contaminazioni storiche, l'insorgenza di un pericolo di aggravamento della situazione di contaminazione..»

(TAR Lombardia Milano, Sez. III, n. 2491 del 10 novembre 2021)

Quali misure: prevenzione, sicurezza d'emergenza o permanente?

Rilevato un fenomeno di contaminazione, in virtù della gravità del medesimo, possono rendersi necessarie misure di carattere diverso:

1) Misure di Prevenzione, definite dall'art. 240, co. 1, lett. i *“le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia”;*

2) Messa in sicurezza d'emergenza, definita dall'art. 240, co. 1, lett. m *“ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente”;*

3) Messa in sicurezza permanente, definita dall'art. 240, co. 1, lett. o *“l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici”.*

Ricapitolando:

Tali obblighi possono essere posti a carico del proprietario incolpevole solamente nella misura in cui sussistano i presupposti in fatto per giustificare l'adozione delle misure di prevenzione o, ancor peggio, di messa in sicurezza d'emergenza.

Viceversa si finirebbe per spostare sul proprietario incolpevole non solamente gli oneri che sarebbero stati del responsabile della contaminazione, ma anche per imporre al proprietario un ruolo sostitutivo rispetto agli obblighi che residuano invece in capo all'amministrazione a tutela dell'ambiente e della collettività.

Nell'inerzia del responsabile, è compito dell'amministrazione avviare d'ufficio le attività di bonifica e, successivamente, rivalersi economicamente sul responsabile.

Ne consegue che dal provvedimento che impone un facere al proprietario incolpevole deve potersi chiaramente evincere il carattere di emergenza, di imminenza del pericolo e di improcrastinabilità dell'intervento per cui si ingiungono al medesimo proprietario compiti che esulerebbero dalla sua sfera di competenza.

Ricapitolando: i punti fermi in tema di «proprietario incolpevole»

- 1) *il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. 1), ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia";*
- 2) *gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2);*
- 3) *se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati dalla p.a. competente (art. 244, comma 4);*
- 4) *le spese sostenute per effettuare tali interventi potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo piuttosto in rivalsa verso il proprietario, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4);*
- 5) *a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2).*