

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

1-2015

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 5 marzo 2015, n. 1109 – *Pres.* Baccarini, *Est.* Meschino
– E. spa (avv.ti Villata, Degli Espositi e Mangoni) c. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Avv. Stato).

Bonifica e risanamento ambientale – Titolo V, Parte II D.Lgs. n. 152/2006 – Provvedimento basato sulla normativa previgente – Illegittimità.

Il comma 32 dell’art. 3 della legge n. 549 del 1995 (legge finanziaria 1996) è stato ab

gato, essendo intervenuta la specifica disciplina della materia della bonifica dei siti inquinati, da ultimo con il D.Lgs. n. 152 del 2006, il cui titolo V della Parte IV (articoli da 239 a 253) è interamente dedicato alla "Bonifica dei siti contaminati".

È pertanto illegittimo un provvedimento emanato nel 2013 basato su tale disposizione in quanto non vi sono obblighi di bonifica del proprietario di un sito contaminato che non sia stato individuato quale autore dell'inquinamento.

Niente bonifica se si invocano norme abrogate.

La sentenza del Consiglio di Stato torna ancora una volta sugli obblighi del proprietario di un sito contaminato che non sia stato individuato quale autore dell'inquinamento secondo il procedimento amministrativo delineato dal D. Lgs. n. 152/2006.

A ciò il giudice è costretto a fronte del tentativo dell'Amministrazione di utilizzare strumenti giuridici definibili in un certo senso "atipici" per raggiungere il risultato di gravare degli interventi ambientali un soggetto a cui non sia ancora con certezza attribuibile l'inquinamento del sito.

Il Consiglio di Stato evidenzia in prima battuta come il giudice di primo grado abbia trascurato di valutare ciò che effettivamente era l'oggetto del giudizio, ossia la legittimità del provvedimento impugnato, deviando invece sulla questione attinente alla effettiva attribuibilità dell'inquinamento ai ricorrenti, questione che solo in via mediata ed indiretta riguardava la materia del contendere.

Il punto focale della decisione è però costituito dalla censura mossa al provvedimento del Ministero dell'Ambiente che il Consiglio di Stato giudica illegittimo, in quanto basato sui commi da 24 a 33 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (legge finanziaria 1996), relativi a un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, e in particolare sul comma 32, recante una sanzione pecuniaria per l'esercizio di discariche abusive o l'abbandono di rifiuti.

La norma abrogata prevedeva, tra l'altro, che il proprietario dei terreni sui quali insistesse una discarica abusiva fosse tenuto in solido agli oneri di bonifica, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento del tributo e delle sanzioni pecuniarie ai sensi della presente legge, ove non dimostrasse di aver presentato denuncia di discarica abusiva ai competenti organi della regione, prima della costatazione delle violazioni di legge.

Il Consiglio di Stato afferma con chiarezza che la normativa del 1996 sia stata abrogata e perciò inidonea a fungere da base normativa di un provvedimento emanato nel 2013. Alla fattispecie avrebbe invece dovuto trovare applicazione esclusivamente il D.Lgs. n. 152 del 2006 il cui titolo V della Parte IV (articoli da 239 a 253) è dedicato alla "Bonifica dei siti contaminati".

Il giudice amministrativo rimarca che, in particolare, il D.Lgs. n. 152 del 2006 costituisce una integrale disciplina del procedimento, relativa a tutte le sue fasi, da quella dell'attività di accertamento della contaminazione al susseguente intervento, a sua volta compiutamente articolato nella previsione della bonifica e della messa

in sicurezza, e, se necessario, in “misure di riparazione e di ripristino ambientale” (art. 242, comma 7). In sintesi, il D.Lgs. n. 152 del 2006 ha introdotto una nuova disciplina dell’intera materia, comportante di conseguenza l’abrogazione di norme risalenti, nelle quali non è previsto uno specifico procedimento per la bonifica dei siti inquinati.

Se pertanto oggi si deve avere riguardo, come pare ovvio, solo alle previsioni del Testo Unico per tutto ciò che attiene al procedimento di bonifica, di conseguenza anche la responsabilità del proprietario non individuato come responsabile dell’inquinamento deve essere disciplinata esclusivamente dai principi posti dall’art. 250 e 253 del D.Lgs. n. 152/2006, che pongono in capo a tale soggetto una mera responsabilità da posizione, sussidiaria e attivabile solo in presenza di ben precise circostanze.

I presupposti in base ai quali il proprietario può essere chiamato a farsi carico degli interventi di bonifica sono stati, da ultimo, precisamente e puntualmente ribaditi nella nota ordinanza n. 21 del 2013 del Consiglio di Stato. Secondo tale decisione, ai sensi del combinato disposto degli articoli 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del Codice dell’ambiente, la normativa nazionale non consente che al proprietario dell’area, non responsabile della contaminazione, venga imposta la realizzazione di misure di prevenzione e di riparazione e anzi specificamente dispone che costui può essere tenuto a rimborsare le spese degli interventi adottati dall’autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito, come determinato a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi.

Recentemente sulla questione si è pronunciata anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee, nella causa (C-534/13), originata dalla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell’articolo 267 Tfu proprio dal Consiglio di Stato, circa la corretta interpretazione da attribuire ai principi del diritto dell’Unione europea in materia di profili di responsabilità ambientale.

Nella sua sentenza la Corte risponde che la normativa italiana è conforme alla 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

Nel giungere a tale decisione la Corte ha anche ricordato come la direttiva 2004/35/CE, che istituisce un quadro di responsabilità ambientale fondato proprio sul principio “chi inquina paga”, preveda che l’operatore, proprietario o che gestisce un determinato sito, debba sopportare i costi delle misure di prevenzione e di riparazione adottate a causa di un determinato danno ambientale avvenuto nel sito stesso, ma che possa liberarsi dalla responsabilità per i costi se riesce a provare che il danno ambientale, o la minaccia imminente di tale danno, è stato causato da un terzo, si è verificato nonostante l’esistenza di opportune misure di sicurezza o è conseguenza dell’osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica.

La Corte ricorda altresì gli Stati membri, non potendo ignorare il principio “chi inquina paga”, non possono indicare accanto o al posto degli autori del danno ambientale ulteriori responsabili, potendo solo prevedere una responsabilità in via sussidiaria, in base al principio dell’azione preventiva. A tal proposito, la Corte precisa che le persone diverse dagli operatori non rientrano nell’ambito di applica-

zione della direttiva e che, quando non può essere accertato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione non rientra nel diritto dell'Unione, bensì nel diritto nazionale.

A fronte di quanto esposto, è evidente come neanche le considerazioni per cui l'inquinamento dà luogo a una situazione di carattere permanente, che perdura fino a che non ne siano rimosse le cause e i parametri ambientali non siano riportati entro i limiti normativamente accettabili, possano indurre a far ritenere la sopravvivenza di norme precedenti al Testo Unico.

Come correttamente nota il Consiglio di Stato, la considerazione che l'inquinamento dà luogo ad una situazione di carattere permanente giustifica semmai la conclusione opposta, secondo cui la norma vigente trova applicazione anche per far cessare i perduranti effetti della condotta omissiva ai fini della bonifica.

Ed infatti, secondo la ricostruzione effettuata dalla giurisprudenza amministrativa, anche le norme di carattere penale che sanzionano il mancato adempimento degli obblighi di bonifica, collegano la pena non al momento in cui viene cagionato l'inquinamento o il relativo pericolo, ma alla mancata realizzazione della bonifica, che è l'attività necessaria a far cessare gli effetti di una condotta omissiva a carattere permanente (cfr. *ex pluribus* Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2007, n. 5283; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 21 gennaio 2013, n. 50), e la sanzione colpisce non l'inquinamento prodotto in epoca precedente, ma la mancata eliminazione degli effetti che permangono nonostante il decorso del tempo.

È inoltre principio consolidato in giurisprudenza quello secondo cui, così come l'ordine di bonifica può essere legittimamente rivolto all'autore dell'inquinamento anche per condotte anteriori al D.Lgs. n. 22/1997, allo stesso modo il medesimo ordine può essere rivolto al suo successore universale. Quest'ultimo subentra in tutti gli obblighi dell'inquinatore e quindi anche negli obblighi di *facere*, connessi alla posizione di garanzia assunta dall'autore dell'inquinamento a causa della sua pregressa condotta commissiva. Infatti, seguendo la teoria dell'illecito permanente, rispetto agli inquinamenti che si siano verificati ed esauriti prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, non ha senso differenziare la posizione dell'autore materiale dell'inquinamento da quella del suo successore universale. Pertanto, così come l'ordine di bonifica può essere legittimamente rivolto all'autore dell'inquinamento per condotte che sono state poste in essere e sono cessate prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, allo stesso modo il medesimo ordine può essere rivolto al suo successore universale che sia subentrato a tutti gli obblighi a questo spettanti, e quindi anche agli obblighi di *facere* connessi alla posizione di garanzia assunta dall'autore dell'inquinamento a causa della sua pregressa condotta commissiva (in questi termini, T.A.R. Veneto 25 febbraio 2014, n. 255).

In definitiva, gli interventi ambientali e i relativi procedimenti amministrativi, anche se diretti a porre rimedio a inquinamenti storici, possono e debbono essere regolati esclusivamente dalla normativa vigente al momento della loro emanazione, non essendo ammissibile una artificiosa scissione della normativa applicabile diretta a riportare in vita, per ragioni di convenienza, frammenti di norme abrogate.

LUCA PRATI